



EUI WORKING PAPER No. 88/365

**DIE KOMPETENZEN DER EG IM BEREICH  
BINNENMARKT NACH DER  
EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE**

SILKE BRAMMER

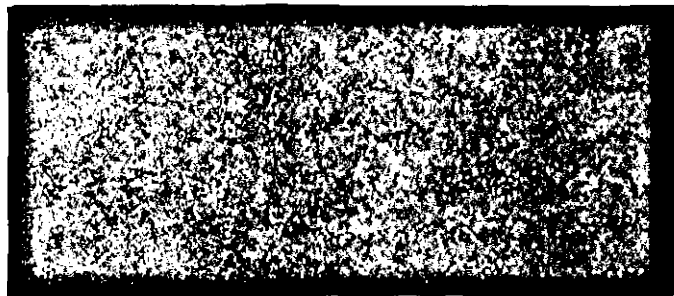
MAG2

European University Institute, Florence

EUI-BIB



30001 000946451



---

**EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE**  
**DEPARTMENT OF LAW**

**EUI WORKING PAPER No. 88/365**

**DIE KOMPETENZEN DER EG IM BEREICH  
BINNENMARKT NACH DER  
EINHEITLICHEN EUROPÄISCHEN AKTE**

**SILKE BRAMMER**

**BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)**

WP

320



All rights reserved.  
No part of this paper may be reproduced in any form  
without permission of the author.

© Silke Brammer  
Printed in Italy in November 1988  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
- 50016 San Domenico (FI) -  
Italy

---

## Gliederung

	<u>Seite</u>
<u>Einleitung</u>	1
1. Die Entwicklung der Reform	1
2. Ziel der Arbeit	5
 <u>Kapitel 1: Der Binnenmarkt im Kontext der EEA</u>	 7
A. Der Aufbau der EEA	7
B. Die sechs Politikbereiche im Zusammenhang	9
I. Vorbemerkung	9
II. Die fünf Politiken zur Ergänzung des Binnenmarktes	11
 <u>Kapitel 2 : Die Verwirklichung des Binnenmarktes</u>	 28
A. Einführung	28
B. Die Zielbestimmung - Art.8a EWG-V	30
I. Die sachliche Reichweite der neuen Vorschriften	30
1. Die Definition des Art. 8a S.2	30
2. Erklärung der Konferenz zu Art. 8a	33
a. Zulässigkeit der Heranziehung der Erklärung zur Interpretation	34
b. Schlußfolgerung aus der Erklärung der Konferenz zu Art. 8a	37
3. Bewertung und Ergebnis	38
II. Die zeitliche Geltung	40
1. Ausschluß der Direktwirkung	40

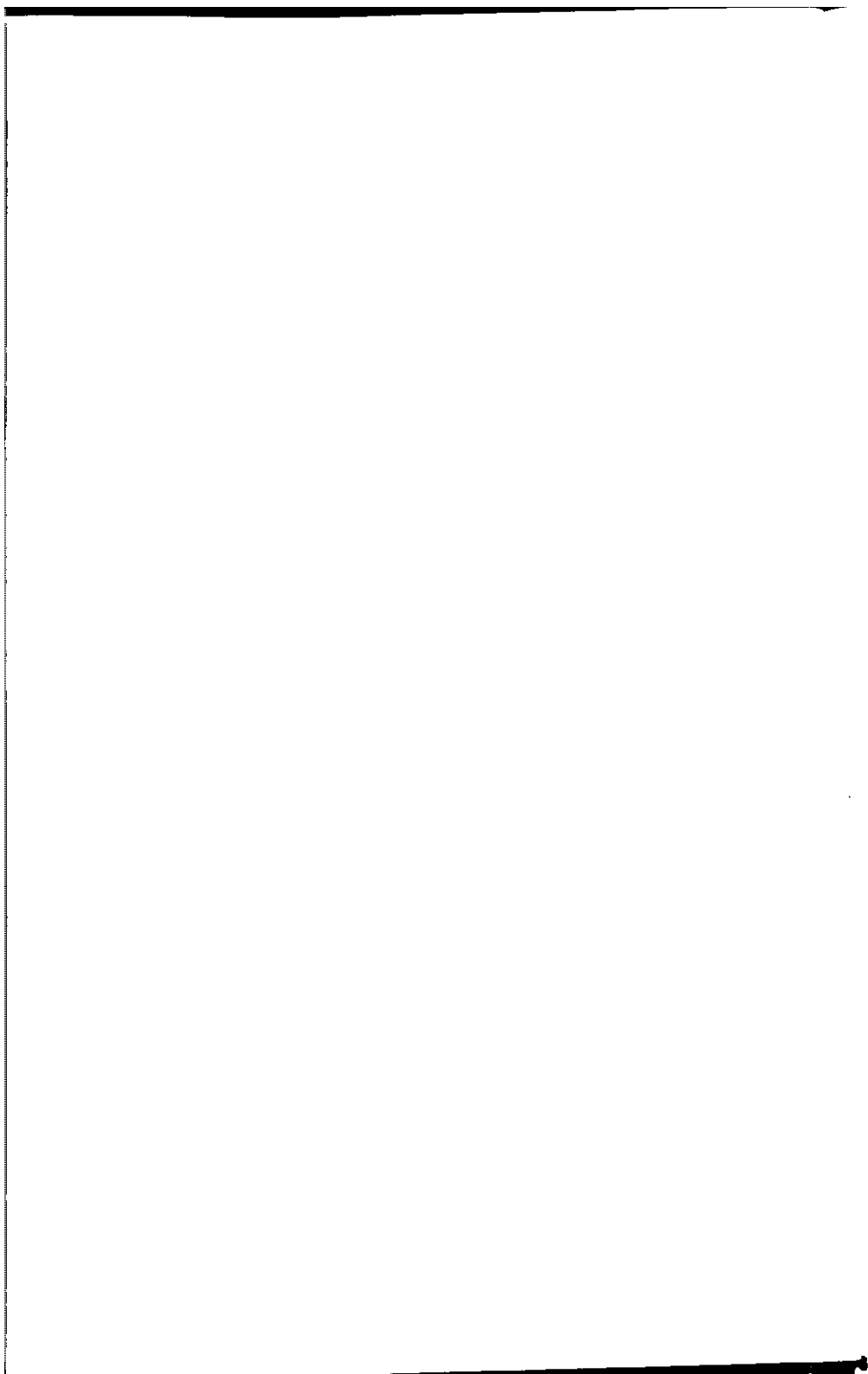
---

2. Keine Einführung einer neuen Übergangszeit	42
3. Ergebnis	43
C. Die Mittel zur Verwirklichung des Binnen- marktes	45
I. Die Angleichung nationaler Vorschriften - Art.100a Abs.1-3	45
1. Materielle Voraussetzungen	45
2. Formelle Voraussetzungen	47
3. Rahmenbedingungen für die Rechtsanglei- chung - Art. 8b; 8c S.1; 100a Abs.3	50
II. Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit - Art.100b Abs.1	53
1. Voraussetzungen	53
2. Verfahren	54
3. Sonstige Bedingungen	56
III. Die Steuerharmonisierung - Art.99 n.F.	57
<b>Kapitel 3 : Die Schutzklauseln für die Mitgliedstaaten</b>	59
A. Ausnahmeregelungen für schwache Volks- wirtschaften - Art. 8c S.2	59
B. Die integrierte Schutzklausel - Art.100a Abs.5	61
C. Die individuelle Schutzklausel - Art.100a Abs.4	63
I. Voraussetzungen	64
1. Objektive Voraussetzungen	64
a. Die zugrundeliegende Rats- entscheidung	64
b. Das anwendbare nationale Recht	67
2. Subjektive Voraussetzungen	70

---

II. Verfahren	71
D. Kurze Bewertung	74
<b><u>Kapitel 4 : Vergleich zur bisherigen Rechtslage</u></b>	<b>75</b>
A. Art. 100a im Verhältnis zu Art. 100	75
I. Bisherige Rechtslage	76
II. Die Veränderungen durch Art. 100a	80
1. Grundsätzliche Abweichungen des Art. 100a von Art. 100	80
2. Mögliche Auswirkungen der Schutzklauseln	81
B. Die Neuerungen durch Art. 100b	85
I. Die gegenseitige Anerkennung nationaler Maßnahmen nach der alten Rechtslage	85
II. Die Rechtslage gemäß Art. 100b	87
C. Die neue Fassung des Art. 99	88
Schlußbemerkung	92
Literaturverzeichnis	99
Abkürzungsverzeichnis	103

---





---

## EINLEITUNG

### 1. Die Entwicklung der Reform

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurde am 17. Februar 1986 in Luxemburg von zunächst nur neun der derzeit zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften (EG) unterzeichnet.

Die noch fehlenden Staaten - Dänemark, Italien und Griechenland - holten die Unterzeichnung am 28. Februar in Den Haag nach, nachdem sich 56,2% der dänischen Bevölkerung in einem Referendum für die geplante Reform ausgesprochen hatten und das italienische Parlament ebenfalls ein positives Votum abgegeben hatte.<sup>1</sup>

Nach Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde durch Irland konnte die EEA schließlich am 01. Juli 1987 in Kraft treten.<sup>2</sup>

---

1. Das Zögern Griechenlands hing mit der von der griechischen Regierung vertretenen Auffassung zusammen, die EEA solle von allen Mitgliedstaaten zur gleichen Zeit unterzeichnet werden.

2. S. Art. 33 Abs. 2 EEA.

In Irland war es wegen der Ratifikation der EEA zu einem Prozeß gekommen, der erst am 09. April 1987 mit einem letztinstanzlichen Urteil des Supreme Court beendet werden konnte. Das Gericht entschied, daß die Ratifizierung der EEA eine vorherige Änderung der irischen Verfassung und damit eine Volksabstimmung erfordere, die daraufhin im Mai 1987 abgehalten wurde. Bis zu dem endgültigen Urteil war der irischen Regierung durch einstweilige Anordnung die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde untersagt worden.

Dieses Datum kennzeichnet den Höhepunkt einer nunmehr zehn bis fünfzehn Jahre andauernden Geschichte von Reformbestrebungen.<sup>3</sup>

Die wichtigsten Gründe für diese Entwicklung können in folgenden Problemen gesehen werden:

- Die aufkommende Wirtschaftskrise und im Zusammenhang damit der verstärkte Konkurrenzkampf mit Japan und den USA, insbesondere auf dem Technologiesektor.
- Die geringen Mitwirkungsrechte demokratisch legitimierter Organe am gemeinschaftlichen Entscheidungs- und Rechtsetzungsprozeß, was vor allem seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 als besonderer Mangel der Verträge empfunden wurde.
- Die erhebliche Verminderung der Entscheidungsfähigkeit des Rates durch den sogenannten "Luxemburger Kompromiß", der das Zustandekommen notwendiger Beschlüsse häufig endlos hinauszögert oder ganz verhindert.<sup>4</sup>

Da vor allem die Rezession nach gemeinschaftlichen Maßnahmen eines geeinten Europas verlangte, wurde eine stärkere europäische Integration zunehmend als notwendig erachtet und eine Reform der bestehenden Verträge befürwortet.

Mit diesem Ziel wurden von den verschiedensten Seiten Projekte

---

3. Es ist zwar schon seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im Jahre 1954 immer wieder zu einzelnen Reformprojekten gekommen (z.B. die Fouchet-Pläne, 1962). Doch ist seit Mitte der siebziger Jahre eine Intensivierung der Diskussion zu verzeichnen.

4. Louis, in: Institut d'études européennes (éd.), L'Acte unique européen, 3 u. 6 ; Lodge, JCMSt 24 (1986), 203-221 (203).

entwickelt.<sup>5</sup>

Das wohl radikalste, aber auch wichtigste unter ihnen ist der am 14. Februar 1984 vom Europäischen Parlament verabschiedete "Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union".<sup>6</sup> Formal handelt es sich bei diesem Entwurf um einen eigenständigen Vertrag, durch den die Europäische Union ex novo geschaffen werden sollte, allerdings unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*).<sup>7</sup> Inhaltlich stellt er eine Verfassung dar.<sup>8</sup>

Entscheidende Bedeutung kommt dem Entwurf deshalb zu, weil es nicht zuletzt dieses parlamentarische Vorgehen war,<sup>9</sup> durch das sich der (Europäische) Rat veranlaßt sah, seinerseits Maßnahmen zur Verbesserung der Verträge zu ergreifen.

So verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs auf ihrer Tagung in Stuttgart im Juni 1983 die "Feierliche Deklaration zur Europäischen Union" und bekräftigten darin ihren Willen, "die Gesamtheit der Beziehungen zwischen Ihren Staaten in eine

---

5. Zu nennen sind u.a.: Bericht des belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans vom Dezember 1975 (sog. Tindemans-Bericht); Bericht einer von der Kommission eingesetzten Expertengruppe, September 1979 ("Spierenburg-Bericht"); Bericht der "Drei Weisen" vom Oktober 1979, erstellt aufgrund eines Mandats des Europäischen Rates.

6. ABl. C 77/1984, 33.

Der Entwurf wurde mit einer überwältigenden Mehrheit von 237 gegen 31 Stimmen (bei 43 Enthaltungen) angenommen.

7. Capotorti/Hilf/Jacobs/Jacqué, 46; Spinelli, in: Schwarze/Bieber (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 231-246 (237).

8. Spinelli, Fn. 6, 241.

9. Das Projekt geht ursprünglich auf eine Initiative des italienischen Politikers Altiero Spinelli zurück, die schon im Jahre 1981 zu ersten Schritten des Parlaments geführt hatte. Am 09. Juli 1981 hatte das EP nämlich die Einsetzung eines ständigen institutionellen Ausschusses beschlossen, "um der Schaffung der Europäischen Union neue Impulse zu geben". S. ABl. C 234/1981, 48-49.

Europäische Union umzuwandeln".<sup>10</sup>

Im Juni 1984, auf der Sitzung des Europäischen Rates in Fontainebleau, kam es dann zur Einsetzung eines Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen ("Dooge-Ausschuß"), der "Vorschläge zur Verbesserung der europäischen Zusammenarbeit" ausarbeiten sollte.<sup>11</sup> Gleichzeitig wurde ein Komitee "Europa der Bürger" eingerichtet ("Adonnino-Ausschuß"), dessen Aufgabe es war, Maßnahmen vorzubereiten, durch die die Identität der Gemeinschaft gegenüber den europäischen Bürgern gestärkt würde.<sup>12</sup> Die Gruppen legten ihre Schlußberichte im März bzw. Juni 1985 vor.

Der Europäische Rat folgte schließlich dem Vorschlag des "Dooge-Komitees" und beschloß auf seiner Tagung in Mailand im Juni 1985 - mit 7 gegen 3 Stimmen - die Einberufung einer Regierungskonferenz gemäß Art.236 EWG-V.<sup>13</sup> Das Ergebnis dieser Konferenz ist die EEA.<sup>14</sup>

---

10. Bull. EG 16 (1983), Nr.6, 26-32 (27). Dies wird auch in der Präambel der EEA unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die "Stuttgarter Deklaration" betont. Ausgangspunkt der Erklärung selbst war ein von den Außenministern Italiens und der Bundesrepublik im November 1981 vorgelegter "Entwurf für eine Europäische Akte" (sog. Genscher-Colombo-Initiative).

11. Bull. EG 17 (1984), Nr.6, 10.

12. Bull. EG 17 (1984), Nr.6, 11/12.

13. Bull. EG 18 (1985), Nr.6, 14.

14. Die Konferenz arbeitete in zwei Gruppen. Ein Vorbereitungsausschuß erarbeitete die Änderungen der bestehenden Verträge, während sich ein anderes Komitee mit der Kodifizierung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit befaßte. Erst der Europäische Rat beschloß dann, beide Teile in einem gemeinsamen Dokument - der EEA - zusammenzufassen.

Die Verhandlungsrelevanz vieler Themen war durch den Bericht des "Dooge-Komitees" bestimmt worden. Die Vorschläge des "Adonnino-Ausschusses" wurden von der Konferenz hingegen nicht mehr berücksichtigt.

Sie ist damit zugleich das Produkt schwierigster Verhandlungen, die unter dem ständigen Druck standen, Übereinstimmung zwischen den Parteien herzustellen, da die endgültige Annahme von Vertragsänderungen gemäß Art.236 EWG-V nur einstimmig erfolgen kann. Die EEA ist daher in erheblichem Maße durch Kompromißformeln geprägt. Dies ist nicht zuletzt der Preis, den man dafür zahlen mußte, daß die Regierungskonferenz gegen die Voten Dänemarks, Großbritanniens und Griechenlands einberufen worden war.

Und dieser Preis scheint nicht niedrig gewesen zu sein. Hätte sonst ausgerechnet einer der drei in der Abstimmung unterlegenen Staaten, nämlich Dänemark, als erster das Ratifikationsverfahren abgeschlossen.<sup>15</sup>

## 2. Ziel der Arbeit

Damit stellt sich natürlich die Frage, ob die EEA wirklich die Voraussetzungen dafür geschaffen hat, die Beziehungen der Mitgliedstaaten einer Europäischen Union näherzubringen. Für die Beantwortung dieser Frage sind - neben Veränderungen im institutionellen Bereich - die (neu-)geschaffenen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft als solcher von entscheidender Bedeutung.

Nach dem Grundsatz der beschränkten Einzelkompetenz "(compétence d'attribution") ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft nur zulässig, soweit der Vertrag sie dazu ermächtigt. Somit kommt es auf die materiellen Regelungsbefugnisse der EG an.

---

15. Vgl. Murphy, The Irish Jurist 20 (1985), 17-42 (42) und Pescatore, CMLRev 24 (1987), 9-18 (15).

Da eine umfassende Analyse aller Vorschriften der EEA im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist, soll die Betrachtung auf den Aspekt der Kompetenzen begrenzt bleiben.

Damit erfolgt zugleich eine Beschränkung der Untersuchung auf diejenigen Vorschriften der EEA, die sich auf das materielle Gemeinschaftsrecht beziehen, d.h. auf die "Bestimmungen über die Grundlagen und die Politik der Gemeinschaft".<sup>16</sup> Die Artikel über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik (EPZ), die nicht integraler Bestandteil der EG-Verträge geworden sind,<sup>17</sup> sowie die Vorschriften über institutionelle Änderungen bleiben daher unberücksichtigt. Letztere sollen nur insoweit Beachtung finden, als sie das gemeinschaftliche Rechtsetzungsverfahren möglicherweise entscheidend verändern oder beeinflussen.

Die zentrale Frage ist demnach, ob es durch den Abschluß der EEA zu einer Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen in wichtigen Bereichen gekommen ist.

Die EEA enthält in den Unterabschnitten I bis VI<sup>18</sup> Vorschriften über sechs Politikbereiche, von denen jedoch fünf lediglich im Überblick dargestellt werden sollen. Der Abschnitt über den "Binnenmarkt" - als Kernstück der neuen Regelung - wird hingegen einer eingehenden Analyse unterzogen werden.

Ein Vergleich der bisherigen Rechtslage mit derjenigen, die seit dem Inkrafttreten der EEA besteht, soll dabei Aufschluß über einen eventuellen Kompetenzzuwachs geben.

---

16. Titel II - Kapitel II - Abschnitt II.

17. Glaesner, EuR 21 (1986), 119-152 (125).

18. S. Fn.16.

## KAPITEL 1: Der Binnenmarkt im Kontext der EEA

### A. Der Aufbau der EEA

Gemäß der Präambel der EEA waren die Vertragsparteien bei der Unterzeichnung der EEA "von dem Willen geleitet, ... die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Staaten ... in eine Europäische Union umzuwandeln." In der EEA ist folglich ein Bündel unterschiedlichster Vereinbarungen und Vorschriften zusammengefaßt, die gemeinsam mit den bestehenden EG-Verträgen die Grundlage für eine stärkere Integration der Mitgliedstaaten sowohl in wirtschaftlicher wie auch in politischer Hinsicht bieten sollen.

Die EEA gliedert sich insgesamt in vier Titel sowie eine Präambel.<sup>1</sup> Während in Titel II alle Änderungen der Verträge zur Gründung der EG behandelt werden, sind die Regelungen über

---

#### 1. Die EEA ist grob betrachtet folgendermaßen aufgebaut:

- Präambel
- Titel I      Gemeinsame Bestimmungen
- Titel II -   Bestimmungen zur Änderung der Verträge zur  
                 Gründung der Europäischen Gemeinschaften
- Kapitel I - Bestimmungen zur Änderung des Vertrages zur  
                 Gründung der Europäischen Gemeinschaft für  
                 Kohle und Stahl
- Kapitel II - Bestimmungen zur Änderung des Vertrages zur  
                 Gründung der Europäischen Wirtschafts-  
                 gemeinschaft
- Kapitel III - Bestimmungen zur Änderung des Vertrages zur  
                 Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
- Titel III - Vertragsbestimmungen über die Europäische  
                 Zusammenarbeit in der Außenpolitik
- Titel IV - Allgemeine und Schlußbestimmungen.

die EPZ in Titel III enthalten. Beide Bereiche sind somit deutlich voneinander getrennt und erfahren durch die ihnen in Titel I vorangestellten "gemeinsamen Bestimmungen" lediglich eine formale Verknüpfung.<sup>2</sup> Daran schließt sich ein letzter, vierter Titel mit "allgemeinen und Schlußbestimmungen" an. Den umfangreichsten Teil bilden die Änderungen der EG-Verträge, wobei allerdings der EGKS-Vertrag und der EAG-Vertrag nur im institutionellen Bereich modifiziert werden.<sup>3</sup> Demgegenüber enthält das Kapitel über den EWG-Vertrag neben einem Abschnitt "betreffend die Organe" auch einen ausgedehnten materiellrechtlichen Teil mit Vorschriften über "die Grundlagen und die Politik der Gemeinschaft" und stellt damit den Schwerpunkt der EEA dar. Dieser Abschnitt umfaßt insgesamt sechs Unterabschnitte, die den EWG-Vertrag um eine Reihe neuer Vorschriften ergänzen.<sup>4</sup> Zwei dieser Unterabschnitte, "Sozialpolitik" und "Währungspolitische Befugnisse", beziehen

- 
2. Jacqué, RTDE 22 (1986), 575-612 (582). Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Bestimmungen über die EPZ nicht in die EG-Verträge integriert worden sind. Dies ergibt sich auch aus der soeben dargestellten strikten Trennung der beiden Materien, s.o. Einleitung, S.6.
  3. Es handelt sich in beiden Fällen um die Ermächtigung des Rates, dem EuGH auf dessen Antrag hin ein Gericht mit erstinstanzlicher Zuständigkeit für bestimmte Klagen natürlicher und juristischer Personen beizuordnen.
  4. Das Kapitel II mit "Bestimmungen zur Änderung des EWG-Vertrages" hat folgende Untergliederung:  
Abschnitt I - Bestimmungen betreffend die Organe  
Abschnitt II - Bestimmungen über die Grundlagen und die Politik der Gemeinschaft  
    Unterabschnitt I - Binnenmarkt  
    Unterabschnitt II - Währungspolitische Befugnisse  
    Unterabschnitt III - Sozialpolitik  
    Unterabschnitt IV - Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt  
    Unterabschnitt V - Forschung und technologische Entwicklung  
    Unterabschnitt VI - Umwelt.



sich auf existierende Titel des EWG-Vertrages.<sup>5</sup> Für die Bereiche "Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt", "Forschung und technologische Entwicklung" und "Umwelt" wurden hingegen drei zusätzliche Titel geschaffen.<sup>6</sup>

Wegen der zentralen Bedeutung, die die Durchsetzung des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs für die vollständige Wirtschaftsintegration der Mitgliedstaaten hat, steht im Mittelpunkt der Vertragsänderungen allerdings der erste Unterabschnitt, der die Verwirklichung des Binnenmarktes behandelt. Er enthält neben Änderungen einiger existierender Vorschriften fünf neue Artikel, die an verschiedenen Stellen in den EWG-Vertrag eingefügt werden.<sup>7</sup>

## B. Die sechs Politikbereiche im Zusammenhang

### I. Vorbemerkung

Wie sich aus Art.2 EWG-Vertrag ergibt, ist Aufgabe der Gemeinschaft in erster Linie die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsraumes,<sup>8</sup> in dessen Zentrum die Errichtung des Gemeinsamen Marktes steht. Diese allgemeine Zielsetzung des

---

5. Siehe Dritter Teil, Titel II - "Die Wirtschaftspolitik" und Titel III - "Die Sozialpolitik".

6. Siehe Titel V, VI und VII im Dritten Teil des EWG-Vertrages.

7. S.u. Kapitel 2, A., S. 29.

8. Zuleeg, in: Groeben/Thiesing (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Art.2 Rn.7; Beutler/Bieber, 37.

Art.2 wird in Art.3 konkretisiert.<sup>9</sup> Die dort genannten Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft sind fast ausschließlich ökonomischer Natur.<sup>10</sup> Damit ist die Gemeinschaft zwar grundsätzlich auf eine Wirtschaftsintegration ausgerichtet, jedoch nicht darauf beschränkt. Denn es wird darüber hinaus auch eine politische Annäherung der Mitgliedstaaten angestrebt. Diese Absicht klingt bereits in der Präambel des EWG-Vertrages an, in der von einem "immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker" die Rede ist, sowie in Art.2.<sup>11</sup> Besonders deutlich wird dieses Ziel nunmehr in der Präambel der EEA, in der die Vertragsparteien den Willen zum Ausdruck bringen, "die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Staaten ... in eine Europäische Union umzuwandeln". Dabei stellt die wirtschaftliche Vereinigung der Mitgliedstaaten das Mittel zur politischen Integration dar,<sup>12</sup> bildet also eine Art Vorstufe. Da eine vollständige Verschmelzung der zwölf nationalen Einzelmärkte zu einem einheitlichen Markt bislang nicht erreicht werden konnte, stehen die ökonomischen Integrationsziele immer noch im Vordergrund. Deshalb sind die Bestimmungen der EEA über die Verwirklichung des Binnenmarktes auch als der essentielle Teil der Vertragsänderungen anzusehen.

---

9. Grabitz, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 3 Rn. 1.

Artikel, die ohne Angabe des Vertrages zitiert werden, sind solche des EWG-Vertrages.

10. Bleckmann, 15.

11. Zuleeg, Fn. 8, Art. 2 Rn. 6 u. 19. (Die Fußnotenverweise erfolgen immer nur innerhalb desselben Kapitels.)

Aufgabe der Gemeinschaft gemäß Art. 2 ist es auch, "engere Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern".

12. Beutler/Bieber, 45.

## II. Die fünf Politiken zur Ergänzung des Binnenmarktes

Eine allein auf wirtschaftlichen Fortschritt abzielende Gemeinschaftstätigkeit kann jedoch unter Umständen zu schwerwiegenden Problemen in anderen Politikbereichen führen und damit die Integration als solche gefährden. Dies gilt in erster Linie für sozialpolitische und regionalpolitische Fragen. Möglich ist auch, daß sich ein fehlendes gemeinschaftliches Vorgehen in einem bestimmten Sektor hemmend auf die Wirtschaftsintegration auswirkt. Dies betrifft insbesondere Umweltschutzrecht und Währungspolitik.<sup>13</sup> Die daraus resultierende Notwendigkeit, sogenannte begleitende Politiken auf Gemeinschaftsebene durchzuführen, wurde zwar früh erkannt.<sup>14</sup> Neben den bereits erwähnten Bereichen der Sozial-, Regional-, Umwelt- und Währungspolitik ist hier vor allem noch die Forschungspolitik zu nennen.<sup>15</sup> Allerdings sind zentrale Regelungsbefugnisse der Gemeinschaft auf diesen Gebieten, wenn

- 
13. Die Währungspolitik fällt hier freilich etwas aus dem Rahmen, weil mit ihr eigentlich rein wirtschaftliche Interessen verfolgt werden.
  14. Z.B. gehen die Bemühungen um eine über den vertraglichen Rahmen hinausgehende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Richtung auf eine Wirtschafts- und Währungsunion mindestens auf das Schlußkommunique der Haager Gipfelkonferenz vom 1./2. Dezember 1969 zurück; s. die Schlußerklärung der Konferenz, Bull. EG 3 (1970), Nr. 1, 12-17 (15/16). Auch das erste Umweltprogramm wurde von den Staats- und Regierungschefs bspw. schon auf ihrem Gipfeltreffen am 19./20. Oktober 1972 in Paris initiiert; s. Bull. EG 5 (1972), Nr. 10, 15-24 (16 u. 21).
  15. Anzumerken ist, daß die gemeinsamen Aktionen auf dem Gebiet der Forschung und Technologie weniger einer absoluten Notwendigkeit als vielmehr dem Wunsch entspringen, die Konkurrenzfähigkeit der europäischen Staaten zusätzlich zu stärken und damit die Wirtschaftskraft generell zu fördern (vgl. Art. 130 f Abs. 1).

überhaupt vorhanden, nur sehr schwach ausgestaltet. Viele Initiativen entwickelten sich deshalb außerhalb des Gemeinschaftsrechts.<sup>16</sup> Im übrigen mußte in zunehmendem Maße auf die Generalermächtigung des Art. 235 mit dem Handikap des Einstimmigkeitserfordernisses zurückgegriffen werden.<sup>17</sup> Insgesamt ist jedoch eine stetige Ausweitung der gemeinsamen Aktionsfelder zu verzeichnen. Die EEA soll dieser Entwicklung Rechnung tragen, indem sie einige neue Politikbereiche nunmehr explizit in den Vertrag einbezieht und auf anderen Gebieten die Kompetenzen zu stärken sucht.

- Im Bereich der Währungspolitischen Befugnisse<sup>18</sup> wurde der EWG-Vertrag um ein Kapitel, bestehend aus dem neuen Art. 102a, ergänzt. Er behandelt die "Zusammenarbeit in der Wirtschafts- und Währungspolitik", ein Sektor, auf dem die Kompetenzen der Gemeinschaft bislang äußerst begrenzt

- 
- 16. Das EWS geht bspw. auf die EntschlieBung des Europäischen Rates vom 05. Dezember 1978 in Brüssel sowie ein Abkommen zwischen den Zentralbanken der Mitgliedstaaten vom 13. März 1979 zurück. Die wesentliche Grundlage ist somit kein Rechtsakt eines Gemeinschaftsorganes. Lediglich die Ermächtigung an den EFWZ, die ECU zu schaffen und zu verwenden, erfolgte durch VO des Rates (s. ABl. L 379/1978,2). Die technologische Zusammenarbeit der europäischen Staaten im Rahmen des EUREKA-Projekts wurde durch einen Beschluß der Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel in Mailand 1985 befürwortet, s. Bull. EG 18 (1985), Nr. 6, 13-19 (16), und steht damit auch weiterhin außerhalb des Gemeinschaftsrechts; de Ruyt, 205.
  - 17. S. z.B. die VO 724/75 des Rates vom 18. März 1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, ABl. L 73/1975, 1-7. Im sozialen Bereich wurde u.a. die Errichtung des Zentrums für berufliche Bildung in Berlin auf Art. 235 gestützt, s. VO 337/75 des Rates vom 10. Februar 1975, ABl. L 39/1975, 1 ff.
  - 18. Siehe Art. 20 EEA.

waren.<sup>19</sup> Die Zuständigkeiten sind hier grundsätzlich den Einzelstaaten vorbehalten.<sup>20</sup>

Art. 102a ändert an dieser Situation nichts. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar, im Hinblick auf die Konvergenz ihrer Wirtschafts- und Währungspolitik zusammenzuarbeiten, betont aber zugleich, daß die bestehenden Zuständigkeiten respektiert werden sollen. Eine zentrale Entscheidungsbefugnis der Gemeinschaft wurde mithin nicht begründet.<sup>21</sup> Die Basis zur gegenseitigen Abstimmung der nationalen Politiken ist also weiterhin eine Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene. Hervorzuheben ist allerdings, daß Art. 102a auf das EWS sowie dessen wichtigstes Element, die ECU, Bezug nimmt und damit erstmals eine Verknüpfung zwischen dem Gemeinschaftsrecht und dem EWS herstellt, das bislang außerhalb der Verträge stand.<sup>22</sup> Die förmliche Erwähnung des EWS im Rahmen der Verträge führt dazu, daß nunmehr auch die bisher nicht beteiligten Staaten Großbritannien, Griechenland, Spanien und Portugal als verpflichtet angesehen werden müssen, auf eine Koordinierung

- 
19. Lediglich die Handelspolitik ist seit Ende der Übergangszeit exklusive Aufgabe der Gemeinschaft; Beutler/Bieber, 410. Im übrigen besitzt die EG gem. Art. 103 Abs.2 nur hinsichtlich der Konjunkturpolitik, d.h. der kurzfristigen Steuerung und Beeinflussung der Wirtschaftsabläufe zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, umfangreiche Gestaltungsbefugnisse, während für die übrigen Bereiche, also vor allem die mittel- und langfristige Wirtschaftsplanung sowie die Währungs- und Wechselkursangelegenheiten ausschließlich eine Koordinierungspflicht für die Mitgliedstaaten besteht.
  20. Smit/Herzog (eds.), *The Law of the EEC*, Vol. 3, 3-579; Hellmann, in: Groeben/Thiesing (Hrsg.), *Handbuch des europäischen Rechts*, I A 54/1, 1-51 (11).
  21. Murphy, *The Irish Jurist* 20 (1985), 239-263 (254); Glaesner, *EuR* 21 (1986), 119-152 (137).
  22. Glaesner, Fn. 21, 136; Krämer, in: Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Art. 102a Rn.9.

ihrer Politiken entsprechend der Zielsetzung und Funktionsweise des EWS hinzuwirken.<sup>23</sup> Allerdings stellt Art. 102a Abs.2 zugleich klar, daß weitergehende Modifizierungen im institutionellen Bereich dieser Zusammenarbeit nur gemäß Art. 236, d.h. unter Anwendung des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens zulässig sind.<sup>24</sup>

Der Ausbau des EWS und eine engere Kooperation in sonstigen wirtschaftspolitischen Fragen sind zweifellos unerläßliche Voraussetzung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes, insbesondere für die Realisierung des freien Kapitalverkehrs.<sup>25</sup> Da Art. 102a keinerlei neue Kompetenzen für die Gemeinschaft schafft, hängt jeder Fortschritt in Richtung auf eine echte Wirtschafts- und Währungsunion weiterhin vom Willen jedes einzelnen Mitgliedstaates ab.<sup>26</sup>

---

23. Beutler/Bieber, 433.

Großbritannien, Griechenland, Spanien und Portugal sind zwar formell dem EWS beigetreten, nehmen jedoch nicht an dessen Wechselkursmechanismus teil; s. Hellmann, Fn. 20, 33 f.

24. Dies betrifft in erster Linie die Übertragung von Kompetenzen der nationalen Zentralbanken auf den geplanten EWF, die als zweite und abschließende Phase der Errichtung des EWS vorgesehen war, bis jetzt jedoch nicht erfolgt ist. Beutler/Bieber, 433; Hrbek/Läufer, EA 41 (1986), 173-184 (177).

Dies wäre wegen der grundsätzlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich auch schon vor der Einfügung von Art. 102a nicht über Art. 235 möglich gewesen; Krämer, Fn. 22, Art. 102a Rn. 13; a.A. wohl Murphy, Fn.21, 254.

25. Smit/Herzog (eds.), Fn. 20, 3-579.

26. Auf ihrem letzten Gipfeltreffen am 28./29. Juni 1988 in Hannover haben die Staats- und Regierungschefs der zwölf Mitgliedstaaten zwar eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die während eines Jahres die Errichtung eines europäischen Zentralbanksystems erörtern soll. Aber die Briten stehen einer derartigen institutionellen Veränderung nach wie vor

(Footnote continues on next page)

- Der Unterabschnitt der EEA über Sozialpolitik enthält zwei neue Artikel. <sup>27</sup> Aufgrund von Art. 118a wird der Rat mit einer Richtlinienkompetenz zur Harmonisierung der Arbeitsbedingungen im Hinblick auf Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer ausgestattet. Er entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und in Zusammenarbeit mit dem EP. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist vorher zu hören. <sup>28</sup> Diese Vorschrift bedeutet eine echte Verbesserung der bisherigen Rechtslage. Denn obwohl der EWG- Vertrag sozialpolitischen Fragen durchaus Bedeutung beimißt, <sup>29</sup> waren die Gestaltungsbefugnisse der Gemeinschaft vergleichsweise gering. Auch dieser Bereich ist nämlich durch einen grundsätzlichen Vorbehalt zugunsten der einzelstaatlichen Zuständigkeit gekennzeichnet. <sup>30</sup> Andererseits wirken sich die wirtschaftlich orientierten Entscheidungen der Gemeinschaft unweigerlich im sozialen Bereich aus. Spätestens seit

---

(Footnote continued from previous page)

- ablehnend gegenüber, so daß ein Vorgehen auf der Basis von Art. 236, das für diesen Schritt Voraussetzung wäre, wenig wahrscheinlich ist. S. dazu FAZ Nr. 148/26 D vom 29. Juni 1988, 1 f ("Erster Schritt zu einer Wirtschafts- und Währungsunion").
27. Siehe Art. 21 und Art. 22 EEA.
28. Weiterhin gilt als Rahmenbedingung, daß klein- und mittelständische Betriebe durch den Rechtsakt nicht zu stark belastet werden dürfen. Im übrigen enthält Art. 118a Abs. 3 eine Schutzklausel, die den Mitgliedstaaten die Durchsetzung eines höheren nationalen Schutzniveaus im Bereich der Arbeitsbedingungen erlaubt.
29. Vgl. die Präambel zum EWG-Vertrag ("die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen"), Art. 2 ("eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung") sowie Art. 3 lit. i und Art. 118-128.
30. Beutler/Bleber, 436. Jansen, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 118 Rn. 1.

dem Pariser Gipfeltreffen im Oktober 1972 hatte sich bei den Mitgliedstaaten die Ansicht durchgesetzt, daß der soziale Fortschritt nicht notwendigerweise mit dem wirtschaftlichen einhergeht.<sup>31</sup> Insbesondere die Verwirklichung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ohne gleichzeitige Maßnahmen auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik und der sozialen Sicherheit nicht denkbar. Die enge Verbindung zwischen den ökonomischen Zielsetzungen der Gemeinschaft und den sozialen Aufgaben kommt auch in Art. 100a Abs.2 zum Ausdruck. Dieser Absatz schließt Harmonisierungsakte, die sich auf die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer beziehen, vom Anwendungsbereich des Art. 100a aus und impliziert damit, daß sozialrechtliche Maßnahmen grundsätzlich Teil der Realisierung des Binnenmarktes sind. Soziale Gesichtspunkte werden auch in anderen Normen des EWG-Vertrages angesprochen.<sup>32</sup> Aber sowohl die speziellen Kompetenzvorschriften als auch die Art. 117 bis 128 im Titel "Sozialpolitik" gestatten nur die Regelung von Einzelaspekten. Zur Durchführung umfassender Programme mußten daher häufig die allgemeinen Ermächtigungsnormen, d.h. Art. 100 und Art. 235 herangezogen werden.<sup>33</sup> Art. 118a bietet nunmehr die Möglichkeit, generelle Angleichungsmaßnahmen im Bereich der Arbeitsumwelt mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden und ist deshalb gemessen an Art. 100, der nur einstimmige Beschlüsse zuläßt, ein wichtiger Fortschritt.<sup>34</sup> Eine echte Kompetenzerwei-

---

31. S. die Schlußerklärung der Konferenz, Fn. 14, 16 u. 20; Jansen, Fn. 30, Art. 118 Rn. 5,6.

32. Z.B. Art.39 Abs.1 lit.b und Abs.2; Art. 51; Art. 75 Abs. 3.

33. Beutler/Bieber, 436 u. 438. S. auch EuGH Rs. 43/75 (Defrenne II), Slg. 22 (1976), 455-493 (479), in dem Art. 100 und Art. 235 im Rahmen der Sozialpolitik ausdrücklich für anwendbar erklärt werden.

34. De Ruyt, 193.



terung ist damit allerdings nicht verbunden. Art. 118b, in dem die Kommission aufgerufen wird, den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu fördern, ist demgegenüber ohne rechtliche Signifikanz.<sup>35</sup>

- Art. 23 der EEA behandelt den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, welches der gemeinschaftsrechtliche Terminus für Regionalpolitik ist. Es ist der erste der drei neu in den EWG-Vertrag eingefügten Titel, denn eine Regionalpolitik als solche wurde im Primärrecht bislang gar nicht erwähnt. Allerdings gibt es in anderen Politikbereichen einige Vorschriften, die die Berücksichtigung regionaler Ungleichgewichte ermöglichen.<sup>36</sup> Trotz der nur andeutungsweise genannten Befugnis zur Durchführung einer Regionalpolitik entwickelte die Gemeinschaft im Laufe der Zeit nicht unerhebliche Aktivitäten auf diesem Gebiet. Ausgelöst wurde dies insbesondere durch die erste Erweiterung der EG im Jahre 1973.<sup>37</sup> Denn hatten die ursprünglichen sechs Mitglieder noch eine relativ homogene Gemeinschaft gebildet, in der regionale Ungleichgewichte nur am Rande Bedeutung hatten,<sup>38</sup> so traten regionale Probleme mit dem Beitritt Irlands erstmals deutlich in Erscheinung. Mit dem Anwachsen der Gemeinschaft auf zwölf Mitglieder durch die Aufnahme der

---

35. S. aber Delors, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände für die wahren "Verfechter" der europäischen Integration hält und diesen Dialog deshalb als äußerst bedeutsam ansieht, 34.  
36. Z.B. Art. 39 Abs.2 lit.a; Art.49 lit.d; Art. 80 Abs. 2 und Art. 92 Abs. 3 lit.a sowie die Präambel und Art. 2.  
37. Wäldchen, in: Groeben/Thiesing (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, I A 122, 1- 22c (2).  
38. Anzumerken ist jedoch, daß Sonderregeln für die deutschen Zonenrandgebiete und die italienische Südreion "Mezzogiorno" bereits von Anfang an vorgesehen waren (s. Art. 92 Abs. 2 lit.c und Art. 82 bzw. das Protokoll betreffend Italien).

südeuropäischen Staaten Griechenland, Spanien und Portugal hat sich diese Tendenz noch verstärkt.<sup>39</sup> Entscheidender Schritt in Richtung auf eine gemeinschaftliche Regionalpolitik war die Gründung des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung 1973, die freilich auf Art. 235 gestützt werden mußte.<sup>40</sup> Dieser Fond war allerdings zunächst auf die finanzielle Unterstützung regionaler Förderungsprojekte beschränkt, die auf nationaler Ebene durchgeführt wurden, so daß die gemeinschaftlichen Aktionen immer von der Initiative der einzelnen Mitgliedstaaten abhingen.<sup>41</sup> Nachdem die Verordnung über den Fond mehrfach revidiert wurde, kann die Kommission seit 1984 auch in größerem Umfang eigenständige Regionalprogramme einleiten.<sup>42</sup> Damit war die Basis für eine umfassende und autonome Regionalpolitik der Gemeinschaft geschaffen.<sup>43</sup> Mit Inkrafttreten der EEA hat diese Tätigkeit nunmehr eine ausdrückliche, rechtliche Grundlage gefunden,<sup>44</sup> so daß der Weg über die Vertragsergänzung (Art. 235) in Zukunft nicht mehr nötig sein wird. Der neue Titel umfaßt insgesamt fünf Artikel.<sup>45</sup> Art. 130a S.2 normiert die Absicht der Gemeinschaft, "den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu

39. Vgl. de Ruyt, 197; de Witte, CMLRev 23 (1986), 419-440 (437).

40. De Ruyt, 196; Murphy, in: Kommission der EG (Hrsg.), Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, 540. S. auch Fn. 17.

41. Beutlet/Bieber, 491.

42. Die letzte maßgebliche Revision erfolgte mit der VO 1787/84 des Rates vom 19. Juni 1984, ABl. L 169/1984; s. dazu de Witte, Fn. 39, 423-432, insbes. 426.

43. I.ü. werden auch der Europäische Sozialfonds und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft/Abteilung Ausrichtung sowie die Darlehen der EIB für regionalpolitische Zwecke eingesetzt.

44. Glaesner, Fn. 21, 143.

45. Art. 130a - 130e.

verringern", und erhebt damit die Regionalpolitik explizit zum Vertragsziel.<sup>46</sup> Im Mittelpunkt der übrigen Vorschriften steht eine umfassende Reform aller Fonds und sonstigen Instrumente, die in der Regionalpolitik eingesetzt werden (Art. 130d). Danach soll der Rat einen Gesamtplan verabschieden, der die Aufgabe der Fonds genauer festlegt<sup>47</sup> und untereinander koordiniert, um ihre Arbeitsweise rationeller und effizienter zu gestalten.<sup>48</sup> Diese Entscheidung muß einstimmig getroffen werden. Weitere Durchführungsbeschlüsse in bezug auf den EFRE kann der Rat im Anschluß daran gemäß Art. 130e mit qualifizierter Mehrheit fassen. Damit ist der EFRE erstmals vertraglich verankert und die Kompetenz der Gemeinschaft für regionalpolitische Maßnahmen anerkannt.<sup>49</sup>

Der Bereich Regionalpolitik ist besonders eng mit dem Abschnitt "Binnenmarkt" verbunden, denn der Ausgleich regionaler Entwicklungsunterschiede muß als Bedingung für Errichtung und Funktionieren des Binnenmarktes angesehen werden. Eine reine Form freier Marktwirtschaft würde zu Abwanderung von Kapital und Arbeitskräften aus den wirtschaftlich schwachen Gebieten führen und damit das regionale Gefälle noch vergrößern.<sup>50</sup> Konsequenterweise

---

46. Hrbek/Läufer, Fn. 24, 177.

47. Die generellen Aufgaben des EFRE werden bereits in Art. 130c beschrieben.

48. Das Vorschlagsrecht hat die Kommission. EP und Wirtschafts- und Sozialausschuß sind vorher anzuhören. Der Beschluß des Rates soll gemäß Art. 130d S.2 binnen Jahresfrist erfolgen. Bis Juli 1988 lag erst ein diesbezüglicher Kommissionsvorschlag vor ( Doc. COM/87/376 Final; ersetzt durch Doc. COM/88/144). Die endgültige Ratsentscheidung steht noch aus.

49. Beutler/Bieber, 489.

50. Vgl. Biehl, Integration 9 (1986), 115-120 (116).

bestimmt Art. 130 b S.2, daß die regionalpolitischen Zielsetzungen bei der Verwirklichung des Binnenmarktes sowie bei der Durchführung aller übrigen Politiken zu beachten sind. Zusätzlich wird die Gemeinschaft in Art. 8c verpflichtet, im Rahmen von Maßnahmen zur Realisierung des Binnenmarktes u.U. besondere Bestimmungen für schwächer entwickelte Volkswirtschaften zu erlassen. Auch hier soll also die von Region zu Region unterschiedliche wirtschaftliche Leistungskraft berücksichtigt werden, um Rückschläge für die betroffenen Gebiete zu vermeiden und so im Ergebnis zu einer harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt zu gelangen. Der Erfolg der gemeinschaftlichen Regionalpolitik hängt aber vor allem von einer wesentlichen Umgestaltung und Aufwertung der Finanzstrukturen in diesem Bereich ab.<sup>51</sup>

- Das zweite erstmals vertraglich normierte Tätigkeitsfeld der Gemeinschaft ist der Bereich Forschung und technologische Entwicklung.<sup>52</sup> Mit Ausnahme von drei auf spezielle Sektoren begrenzte Zuständigkeiten<sup>53</sup> existierten hier bislang überhaupt keine ausdrücklichen Kompetenzen der Gemeinschaft. Dennoch entwickelte sich insbesondere seit Beginn der siebziger Jahre eine gemeinsame Forschungspolitik, wobei die entsprechenden Rechtsakte fast

---

51. Bardong, Europäische Zeitung 38 (1987), Heft 10, 20-22 (22); Biehl, Fn. 50, 120.

52. S. Art. 24 EEA.

53. Es handelt sich um den Agrarsektor (Art.41 EWG-V), sowie um Kompetenzen im Rahmen von EGKS- und EAG-Vertrag (Art. 55 EGKS-V; Art. 4-11 EAG-V).

ausschließlich auf Art. 235 basieren.<sup>54</sup> Das Vorhaben einer längerfristigen Forschungspolitik geht ebenfalls auf die Pariser Gipfelkonferenz von 1972 zurück, auf der die Staats- und Regierungschefs auch die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik im wissenschaftlich-technologischen Bereich betonten.<sup>55</sup> Der maßgebliche Schritt zur tatsächlichen Einleitung einer Forschungspolitik wurde aber erst mit der EntschlieÙung des Rates vom 14. Januar 1974 über die Koordinierung der einzelstaatlichen Politiken und die Definition der Aktionen von gemeinsamen Interesse gemacht.<sup>56</sup> MuÙte dieser BeschluÙ sowie auch die meisten folgenden Programme noch auf Art. 235 gestützt werden,<sup>57</sup> so hat die EEA nunmehr für derartige Aktionen eine explizite vertragliche Rechtsgrundlage geschaffen.<sup>58</sup> Dabei ist hier der Zusammenhang zum Kernbereich der EEA, der Regelungen über den Binnenmarkt, nicht so deutlich wie bspw. bei dem regional- oder dem sozialpolitischen Abschnitt. Denn die gemeinsame Forschungspolitik ist weniger Vorbedingung für die Realisierung des Binnenmarktes, als vielmehr Nutzung der "europäischen Dimension" und dient damit der zusätzlichen

- 
54. Foighel/Gulmann, in: Kommission der EG (Hrsg.), Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, 529. Zu den bekanntesten Programmen der Gemeinschaft in diesem Bereich zählen ESPRIT (1983), BRITE (1983) und COMETT (1986); s. auch die Liste mit Fundstellen bei Murphy, Fn. 21, 255.
55. S. die Schlußerklärung der Konferenz, Fn. 14, 21.
56. AB1. C 7/1974, 2-4.
57. Z.B. das Forschungsprogramm 1980-1983, BeschluÙ des Rates vom 13. März 1980, AB1. L 72/1980, 11-17 und das Rahmenprogramm im Bereich Forschung und Entwicklung (1984-1987), EntschlieÙung des Rates vom 25. Juli 1983, AB1. C 208/1983, 1-4.
58. Insgesamt werden elf neue Artikel in den Vertrag eingefügt: Art. 130f - 130q.

Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EG. <sup>59</sup> Diese Zielsetzung wird auch in der einleitenden Vorschrift des neuen Titel VI zum Ausdruck gebracht. <sup>60</sup> Die Mittel dazu sind die Unterstützung von Unternehmen, Forschungszentren und Hochschulen, die in diesem Bereich tätig sind, sowie Förderung ihrer Zusammenarbeit untereinander. Bei den zu diesem Zweck von der Gemeinschaft zu verabschiedenden Programmen sind zwei Arten zu unterscheiden. Zunächst sind sogenannte Rahmenprogramme aufzustellen, die mehrjährig angelegt sind und lediglich die Grundzüge der geplanten Aktionen sowie die Finanzierung <sup>61</sup> regeln (Art. 130i). Hierüber entscheidet der Rat gemäß Art. 130q Abs. 1 einstimmig. Die Rahmenprogramme sind sodann im Wege spezifischer Programme durchzuführen, in denen die jeweiligen Einzelheiten festgelegt werden, wobei der Beschluß mit qualifizierter Mehrheit ergehen kann (Art. 130k, 130q Abs.2). <sup>62</sup> Der hier angelegte Fortschritt gegenüber der Anwendung von Art. 235, der Einstimmigkeit verlangt, darf natürlich nicht dadurch unterlaufen werden, daß alle wesentlichen Details bereits im Rahmenprogramm

---

59. Vgl. de Ruyt, der sogar annimmt, daß umgekehrt die vollständige Realisierung des Binnenmarktes Voraussetzung für eine erfolgreiche Forschungs- und Technologiepolitik ist, 206. Ähnl. auch Sälzer, Integration 9 (1986), 121-125 (122).

60. Art. 130f Abs. 1 lautet: "Die Gemeinschaft setzt sich zum Ziel, die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern."

61. Die EEA geht grundsätzlich nur von einer finanziellen Beteiligung der Gemeinschaft, nicht von einer vollständigen Übernahme der Kosten aus, wobei die Gesamtsumme der jährlichen Aufwendungen im Budget festzusetzen ist (Art. 130p Abs. 2).

62. Darüberhinaus sind auch sog. Zusatzprogramme möglich, an denen sich nur bestimmte Staaten beteiligen (Art. 130l).

festlegt werden und damit jeglicher Gestaltungsspielraum für die Einzelprogramme vernichtet wird.<sup>63</sup> Im übrigen kann die Gemeinschaft auch eigene Unternehmen gründen (Art. 130o), sich an zwischenstaatlichen Forschungsprogrammen und -einrichtungen beteiligen (Art.130m) und internationale Abkommen auf der Basis von Art. 228 schließen, wenn eine Zusammenarbeit mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen erfolgen soll.

Insgesamt ist die Forschungs- und Technologiepolitik der EG nach den neuen Vorschriften gekennzeichnet durch die Elemente der Koordinierung nationaler Maßnahmen sowie der Kooperation auf zwischenstaatlicher Ebene.<sup>64</sup> Ob dies die Entwicklung einer eigenständigen globalen Gemeinschaftspolitik erlauben wird, erscheint zweifelhaft.

- Der letzte neu in den Vertrag eingefügte Titel behandelt die Politik der Gemeinschaft im Bereich Umwelt, <sup>65</sup> ein Sektor, der bislang nicht einmal implizit im Vertrag behandelt wurde.<sup>66</sup> Allerdings hat die EG trotz des Fehlens einer speziellen Ermächtigung auch schon vor dem Inkrafttreten der EEA zahlreiche Maßnahmen zum Schutze und zur Verbesserung der Umwelt ergriffen. Ausgelöst durch die Schlußerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Pariser Gipfel-

---

63. Glaesner, Fn. 21, 139; Jacqué, Fn. 2, 603.

64. Beutler/Bieber, 486. Ähnl. Erbek/Läufer, die davon sprechen, daß die Rahmenprogramme "die Maßnahmen der Mitgliedstaaten begleiten und ergänzen", Fn. 24, 178.

65. S. Art. 25 EEA.

66. Mit Mühe könnte die Kompetenz für Umweltpolitik als Element der Lebensbedingungen / Lebenshaltung aus der Präambel und aus Art. 2 herausgelesen werden; vgl. Krämer, in: Groeben/Boeckh, Kommentar zum EWG-Vertrag, Umweltpolitik (Anhang C), Rn.29.

treffen <sup>67</sup> wurde 1973 das erste Umweltprogramm verabschiedet, das inzwischen dreimal verlängert wurde (1977, 1983 und 1987). <sup>68</sup> Zur Umsetzung dieses allgemeinen Aktionsprogramms wurden bis 1983 über 70 Einzelakte erlassen. <sup>69</sup> Dabei standen regelmäßig Harmonisierungsmaßnahmen zum Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse oder zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Vordergrund, <sup>70</sup> die durch unterschiedliche umweltschutzrechtliche Bestimmungen entstehen können. <sup>71</sup> Zentrale Rechtsgrundlage war folglich Art. 100, häufig in Verbindung mit Art. 235. <sup>72</sup> Die Umweltprogramme selbst wurden ohne Nennung einer konkreten Ermächtigungsgrundlage jeweils auf eine Entschliebung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen gestützt. Dies zeigt deutlich die Unsicherheit darüber, ob die EG überhaupt Kompetenzen auf dem Gebiet der Umweltpolitik hat.

Mit den drei nunmehr integrierten Artikeln 130r, 130s und 130t ist diese Unklarheit beseitigt. Die Umweltpolitik wird ausdrücklich zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt. Ansonsten werden im wesentlichen die Ziele und Grundsätze kodifiziert, an denen sich die gemeinschaftliche Umweltpolitik

---

67. Im Schlußkommunique heißt es: "Die Staats- und Regierungschefs betonen die Bedeutung einer Umweltpolitik in der Gemeinschaft. Sie fordern daher die Organe der Gemeinschaft auf, bis zum 31. Juli 1973 ein Aktionsprogramm mit einem genauen Zeitplan auszuarbeiten." S. Fn. 14, 21.

68. ABl. C 112/1973, 1 ff; ABl. C 139/1977, 1 ff; ABl. C 46/1983, 1 ff; ABl. C 70/1987, 3 ff.

69. Scheuer, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Anhang II (Umweltpolitik), Rn. 66.

70. Krämer, Fn. 66, Rn. 46.

71. Scheuer, Fn. 69, Rn. 20-22.

72. Krämer, Fn. 66, Rn. 45.



auch schon bisher orientierte. <sup>73</sup> Der Zweck der Umweltpolitik ist gemäß Art. 130r Abs.1 ein dreifacher: Erhaltung und Verbesserung der Umwelt, Schutz der Gesundheit und vernünftige Ausbeutung der Ressourcen. Art. 130r Abs. 2 betont, daß die Gemeinschaft präventiv tätig werden soll, und normiert das Verursacherprinzip. Über das konkrete Tätigwerden entscheidet gemäß Art. 130s der Rat, wobei er die gegebenen wissenschaftlichen, aber auch regionalen, wirtschaftlichen und sozialen Vorbedingungen zu berücksichtigen hat. <sup>74</sup> Der Beschluß muß einstimmig ergehen, kann aber festlegen, welche weiteren Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden können. In diesem Zusammenhang ist wichtig, daß gemäß Art. 130t verstärkte nationale Schutzmaßnahmen zulässig sind, so daß Mitgliedstaaten mit hohen Schutzniveaus im Regelfall nicht gezwungen werden können, diese auf den niedrigen, gemeinschaftlichen Standard abzusenken. Da gerade der Umweltschutz eine internationale, über die Grenzen der Gemeinschaft hinausgehende Zusammenarbeit erfordert, <sup>75</sup> ist auch der Abschluß völkerrechtlicher Verträge mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen gemäß Art. 228 als Instrument der gemeinschaftlichen Umweltpolitik ausdrücklich vorgesehen. <sup>76</sup> Wegen des grenzüberschreitenden Charakters der Umweltprobleme dürfte es normalerweise auch keine Schwierigkeiten bereiten, das

---

73. Zu den bislang gültigen Prinzipien s. Scheuer, Fn. 69, Rn. 8,9 und Krämer, Fn. 66, Rn. 10,11.

74. Art. 130r Abs. 3. Konsequenz ist der explizite Hinweis auf die Umweltbedingungen in den einzelnen Regionen sowie deren ausgewogene Entwicklung, da gem. Art. 130b S.2 die Regionalpolitik Bestandteil aller anderen Politiken sein soll.

75. Man denke nur an die Verschmutzung des Meeres und der Luft.

76. Art. 130r Abs. 5. Die Gemeinschaft ist i.Ü. bereits einer Reihe von internationalen Abkommen beigetreten, s. die Liste bei Krämer, Fn. 66, Rn. 41.

Tätigwerden der Gemeinschaft trotz Art. 130r Abs.4 zu rechtfertigen, der das sogenannte Subsidiaritätsprinzip normiert.<sup>77</sup>

Darüberhinaus sind die Belange des Umweltschutzes gemäß Art. 130r Abs.2 S.2 im Rahmen aller anderen Politiken zu beachten. Dies hat insbesondere für die Verwirklichung des des Binnenmarktes Bedeutung, denn divergierende Umweltschutznormen können den Warenaustausch erheblich behindern.<sup>78</sup> Andererseits ist ein Verzicht auf Regulierung im Umweltschutzrecht nicht denkbar, denn die ständige Wirtschaftsexpansion führt zu immer stärkeren Umweltbelastungen. Würde dies nicht durch flankierende umweltpolitische Maßnahmen ausgeglichen, könnte es zu einer gefährlichen Verschlechterung der Lebensbedingungen kommen. Eine solche Entwicklung liefe nicht nur unseren wohlverstandenen Interessen, sondern auch der Zielsetzung des EWG-Vertrages entgegen.<sup>79</sup> Folgerichtig wird in Art. 100a Abs. die Kommission verpflichtet, Harmonisierungsmaßnahmen im umweltpolitischen Bereich an einem hohen Schutzniveau auszurichten. Damit wird zugleich impliziert, daß Maßnahmen zum Umweltschutz nicht

---

77. Gem. Art. 130r Abs. 4 ist ein Tätigwerden der Gemeinschaft nur zulässig, soweit die Ziele der Umweltpolitik besser auf der Ebene der EG als auf nationaler Ebene erreicht werden können. S. de Ruyt, 215; Glaesner, Fn. 21, 140 und auch Krämer, CMLRev 24 (1987), 659-688 (665), der die Vorschrift allerdings nicht für eine Kompetenznorm, sondern für eine politische Richtschnur hält, op. cit., 668.

78. De Ruyt, 189.

79. S. die Präambel und Art. 2. Auch im Schlußkommunique der Pariser Gipfelkonferenz heißt es: "... muß die wirtschaftliche Expansion, die kein Selbstzweck ist, vorrangig dazu dienen, die Unterschiede in den Lebensbedingungen zu verringern; ...; dem europäischen Geist gemäß wird eine besondere Aufmerksamkeit den nichtmateriellen Werten und Gütern sowie dem Umweltschutz gelten, damit der Fortschritt wirklich im Dienste des Menschen steht, ...; Fn. 14, 16.

nur über die Art. 130r bis 130s, sondern auch auf der Basis von Art. 100a verabschiedet werden können.<sup>80</sup> Diese Vorschrift wird daher eine nicht unbedeutende Rolle für die Umweltpolitik der Gemeinschaft spielen.<sup>81</sup> Im Ergebnis ist daher die Anerkennung der Regelungskompetenz für die EG auf dem Gebiet des Umweltschutzes auch im Hinblick auf die Realisierung des Binnenmarktes als wichtiger Schritt anzusehen.

Insgesamt ist erkennbar, daß die fünf dargestellten Politikbereiche sowohl untereinander, als auch im Verhältnis zum Binnenmarkt zahlreiche Verbindungen aufweisen. Die Vorschriften erfüllen vor allem eine Ergänzungsfunktion im Hinblick auf die Realisierung des Binnenmarktes. Die zusammenhängende Regelung aller sechs Politiken im Rahmen der EEA ist daher als sachdienlich zu bezeichnen.

---

80. Zu dem Problem, welche Rechtsgrundlage im Einzelfall einschlägig ist, s.u. Kapitel 2, C. I. 3., S. 51 f (mit Fn. 81).

81. Vgl. Krämer, Fn. 77, 664.

---

## KAPITEL 2: Die Verwirklichung des Binnenmarktes

### A. Einführung

Von zentraler Bedeutung ist der sechste in der EEA behandelte Politikbereich, nämlich der "Binnenmarkt".<sup>1</sup>

Die Mitgliedstaaten betonen hier ihren festen Willen, "bis zum 31. Dezember 1992 ... den Binnenmarkt schrittweise zu verwirklichen".<sup>2</sup> Es handelt sich dabei um eine Zielsetzung, die im wesentlichen auch schon nach den bisherigen Vertragsbestimmungen bestand, bis jetzt jedoch nicht verwirklicht werden konnte.<sup>3</sup> Die Regelung ist daher in erster Linie als politisches Signal zu verstehen.<sup>4</sup>

Zusätzlich ist zu beachten, daß die Mitgliedstaaten eine Verdichtung ihrer gegenseitigen Beziehungen in Richtung auf eine Europäische Union anstreben, eine Entwicklung, die sich auch auf der Grundlage des wirtschaftlich ausgerichteten EWG-Vertrages vollziehen soll.<sup>5</sup> Eine entscheidende Voraussetzung für eine derartige Wirtschaftsintegration ist, daß der Austausch von Waren und Dienststleistungen sowie der Personen- und Kapitalverkehr zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen erfolgen kann wie innerhalb eines

---

1. Siehe Art.13-19 EEA.

2. Art.13 EEA, der den neuen Art.8a EWG-V umfaßt.

3. De Ruyt, 149; Jacqué, RTDE 22 (1986), 575-612 (598); Bardong, Europäische Zeitung 38 (1987), Nr. 10, 20-22 (20). Zur Frage, inwieweit dieses Vertragsziel auch in den Einzelheiten mit der bisherigen Rechtslage übereinstimmt, siehe in diesem Kapitel unter B.I.3., S. 38-40.

4. Vgl. Hrbek/Läufer, EA 41 (1986), 173-184 (176).

5. Vgl. die Präambel (S.1) der EEA und Art.1 S.1 EEA.

einzelnen Mitgliedstaates. Der gesamte räumliche Geltungsbereich der EG-Verträge muß als ein einziger "Raum ohne Binnengrenzen" erscheinen. Die sieben Artikel der EEA über den Binnenmarkt, der als ein solcher Raum definiert wird (Art.8a), sollen die Gemeinschaft mit dem zur Verwirklichung dieses Ziels erforderlichen Instrumentarium ausstatten. Sie bilden damit das Kernstück der EEA<sup>6</sup> und werden deshalb ausführlich behandelt.

Aufgrund der neuen Bestimmungen wird der EWG-Vertrag in drei Aspekten geändert. Es werden fünf neue Artikel in den Vertrag eingefügt (Art.8a, 8b, 8c; 100a, 100b).<sup>7</sup> Darunter ermächtigen die Art. 100a und 100b den Rat zum Erlass von Rechtsakten. Des weiteren erhielt eine vorhandene Kompetenznorm (Art.99) einen neuen Wortlaut.<sup>8</sup> Außerdem wurde in fünf existierenden Artikeln (Art.28; 57 Abs.2, S.1; 59 Abs.2; 70 Abs.1; 84 Abs.2) das Einstimmigkeitserfordernis für Ratsbeschlüsse entweder ganz aufgehoben oder in seinem sachlichen Geltungsbereich verengt. In diesen Fällen kann der Rat jetzt mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.<sup>9</sup>

Der Zielsetzung der Arbeit entsprechend soll die Untersuchung auf die drei Ermächtigungsgrundlagen Art.100a, 100b und 99 EWG-Vertrag beschränkt werden. Dies muß jedoch unter Beachtung von Art.8a geschehen, der für den Anwendungsbereich der neuen Vorschriften ausschlaggebend ist, sowie von Art. 8b und Art. 8c, die Rahmenbedingungen setzen.

---

6. Murphy, The Irish Jurist 20 (1985), 239-263 (245); Sedemund/Montag, NJW 40 (1987), 546-552 (546). Hrbek/Läuffer, Fn.4, 176.

7. Art.13-15, 18 und 19 EEA.

8. Art.17 EEA.

9. Art.16 EEA.

## B. Die Zielbestimmung - Art.8a EWG-V

### I. Die sachliche Reichweite der neuen Vorschriften

Die neuen Kompetenznormen sollen die Harmonisierung einzelstaatlicher Rechtsvorschriften ermöglichen bzw. die gegenseitige Anerkennung ihrer Gleichwertigkeit herbeiführen. Alle drei Artikel setzen voraus, daß die Maßnahmen einen engen Bezug zum Binnenmarkt aufweisen.<sup>10</sup> Maßgebend für die sachliche Reichweite der Ermächtigungen ist also die Bedeutung des Begriffs "Binnenmarkt", der im Gegensatz zu dem häufig verwendeten Ausdruck "Gemeinsamer Markt" (z.B. in Art.8, 100, 235) bislang keine besondere Relevanz hatte.<sup>11</sup>

#### 1. Die Definition des Art.8a S.2

Bei der Klärung des Begriffs Binnenmarkt ist zunächst von der in der EEA selbst enthaltenen Definition auszugehen. Danach umfaßt der Binnenmarkt "einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ... gewährleistet ist".<sup>12</sup> Damit knüpft Art.8a S.2 deutlich an die im EWG-Vertrag geregelten Grundfreiheiten an,

---

10. Art.99 n.F. verlangt, daß die "Harmonisierung für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes ... notwendig ist". Art.100a und 100b sprechen von Maßnahmen, "die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben".

11. Art.43 Abs.3 lit.b enthält zwar den Terminus "Binnenmarkt". Es handelt sich hierbei jedoch um eine rein auf die gemeinsame Organisation der Agrarmärkte bezogene Verwendung des Begriffs, nicht um ein übergreifendes Konzept.

12. Art.8a S.2 (Art.13 EEA).

namentlich die Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit und greift damit einige wesentliche Elemente des Gemeinsamen Marktes auf.<sup>13</sup> Auffällig ist aber zugleich, daß die beiden übrigen Freiheiten, nämlich die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und das Recht der freien Niederlassung für Selbständige, als solche nicht genannt werden. Die EEA spricht vielmehr allgemein vom "freien Verkehr von Personen" und könnte damit über das bisherige Recht hinausgehen. Danach galt die Freizügigkeitsgarantie grundsätzlich nur für Arbeitnehmer oder Selbständige, die sich zum Zwecke der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat begeben.<sup>14</sup> Diese funktionale Begrenzung könnte nach dem Wortlaut des Art.8a S.2, der die Freiheit des Personenverkehrs nunmehr allen Bürgern unabhängig vom Zweck des Grenzübertritts zu gewährleisten scheint, weggefallen sein. Damit würde der Begriff des Binnenmarktes zumindest in diesem Punkt ein Mehr an Rechten gegenüber dem Konzept des Gemeinsamen Marktes bedeuten.<sup>15</sup> Dieses Ergebnis erscheint jedoch aus mehreren Gründen fraglich.

- 
13. Der "Gemeinsame Markt" umfaßt allerdings darüber hinaus die Errichtung eines einheitlichen Außenzolles sowie eine gemeinsame Landwirtschafts-, Verkehrs-, und Außenhandelspolitik. S. Langeheine, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100, Rn. 25; ähnl. Taschner, in: Groeben/Boeckh (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100, Rn. 29 und VerLoren van Themaat, in: Smit/Herzog (eds.), The Law of the EEC, Vol. 3, 3-473/474.
  14. Bleckmann, 328/329; Randelzhofer, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, vor Art.48, Rn.3. Zur abweichenden Auffassung der Kommission siehe in diesem Kapitel unter B.I.3., S.38.
  15. In diesem Sinne äußern sich: de Ruyt, 151; Grabitz, Integration 9 (1986), 95-100 (99), der jedoch inzwischen eine andere Auffassung vertritt, s. Grabitz, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art.8a, Rn. 3; Sedemund/Montag, Fn.6, 546; Ehlermann, CMLRev 24 (1987), 361-404 (366 u. 369).

Zunächst bestimmt Art.8a S.2 selbst, daß die genannten Freiheiten "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" gewährt werden. Dieser Zusatz scheint auf den ersten Blick einschränkenden Charakter im Sinne einer Begrenzung auf die vier herkömmlichen Grundfreiheiten zu haben. Außerdem wird der Begriff "freier Personenverkehr" bereits in Art.3 lit.c verwendet, wo er in einer Aufzählung gleichgeordnet neben Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit erscheint. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich, daß dort Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit i.S.d. Art.48 ff bzw. 52 ff gemeint sind.<sup>16</sup> Zu beachten ist weiterhin, daß in fast allen authentischen Texten des EWG-Vertrages in der Definition des Binnenmarktes dieselbe Formulierung auftaucht wie in der jeweiligen Überschrift zu Titel III des EWG-Vertrages, in dem neben dem freien Dienstleistungs- und Kapitalverkehr die Freizügigkeit für Arbeitnehmer und das Recht der freien Niederlassung für Selbständige geregelt werden. Letztere werden lediglich in der Überschrift der deutschen Fassung mit dem Wort "Freizügigkeit" zusammengefaßt, während in fast allen anderen Versionen eine dem deutschen Begriff "Freiheit des Personenverkehrs" entsprechende Formulierung verwendet wird.<sup>17</sup> Das spricht dafür, daß man bei der Definition nichts anderes als die in Titel III behandelten Freiheiten aufzählen wollte.

---

16. Grabitz, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art.3, Rn.8; Zuleeg, in: Groeben/Boeckh (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art.3, Rn.8.

17. Z.B. "free movement of persons", "la libre circulation des personnes", "la libera circolazione delle persone", "het vrije verkeer van personen", "fri bevægelse for personer", "la libre circulación de personas". Der derselbe Ausdruck wird dann in Art.8a S.2 im Rahmen der Definition des Binnenmarktes gebraucht.



Dann würden die in Art.8a verbürgten Rechte jedenfalls nicht über die vorhandenen Garantien hinausgehen.<sup>18</sup>

Allein auf der Grundlage der Definition des Art.8a S.2 kann jedoch keine letzte Klarheit über den Begriff Binnenmarkt gewonnen werden.

## 2. Erklärung der Konferenz zu Art.8a

Allerdings hat die Regierungskonferenz anlässlich der Verabschiedung der EEA selbst eine Erklärung zu Art.8a abgegeben. Diese Erklärung verweist ausdrücklich auf das sog. Weißbuch der Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes<sup>19</sup> und könnte damit eine Hilfe bei der Interpretation des Begriffs Binnenmarkt bieten.<sup>20</sup>

---

18. Dafür: Scharrer, Integration 9 (1986), 108-114 (112); Klein, DÖV 39 (1986), 951-957 (952); Jacqué, Fn. 3, 597; wohl auch Glaesner, EuR 21 (1986), 119-152 (130).

19. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Brüssel, den 14. Juni 1985. KOM (85) 310 endg.; zit.: Weißbuch.

20. Die Deklaration hat folgenden Wortlaut:  
"Erklärung zu Artikel 8a des EWG-Vertrages.  
Die Konferenz möchte mit Artikel 8a den festen politischen Willen zum Ausdruck bringen, vor dem 1. Januar 1993 die Beschlüsse zu fassen, die zur Verwirklichung des in diesem Artikel beschriebenen Binnenmarktes erforderlich sind, und zwar insbesondere die Beschlüsse, die zur Ausübung des von der Kommission in dem Weißbuch über den Binnenmarkt aufgestellten Programms notwendig sind.  
Die Festsetzung des Termins '31. Dezember 1992' bringt keine automatische rechtliche Wirkung mit sich."

a. Zulässigkeit der Heranziehung der Erklärung zur Interpretation

Die Erklärung der Konferenz findet sich nicht in der EEA selbst, sondern in einer beigefügten Schlußakte. Anders als die EG-Gründungsverträge <sup>21</sup> enthält die EEA auch keine Bestimmung, die beigefügte Protokolle zu einem Bestandteil des Vertrages erklärt. Mangels eines gegenteiligen, ausdrücklichen Willens der Vertragsparteien ist deshalb davon auszugehen, daß die Schlußakte bewußt als gesondertes Dokument beschlossen wurde und mithin keinen integralen Bestandteil der EEA bildet. <sup>22</sup> Im übrigen unterliegt nach dem Wortlaut des Art.33 EEA nur die EEA selbst, nicht jedoch die Schlußakte der Ratifizierung. <sup>23</sup> Die Einbeziehung dieser Erklärung bei der Auslegung der EEA erscheint daher fraglich.

Zwar handelt es sich bei der EEA zweifellos um einen zwischen den Mitgliedstaaten der EG abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag. <sup>24</sup> Auch wurde die Erklärung zu Art.8a im Unterschied zu einigen anderen, in der Schlußakte enthaltenen Deklarationen <sup>25</sup> von der gesamten Konferenz, d.h. also von allen Vertragsparteien anläßlich der Unterzeichnung der EEA angenommen. Sie stellt damit eine sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft dar, so daß sie gemäß Art.31 Abs.2 lit.a WVK

---

21. Art. 239 EWG-V; Art. 207 EAG-V; Art.84 EGKS-V.

22. Toth, CMLRev 23 (1986), 803-812 (809); Grabitz, Fn.16, EEA, Rn.27; Klein, Fn.18, 951; a.A. wohl Murphy, Fn. 6, 250.

23. Toth, Fn.22, 809.

24. Toth, Fn.22, 803.

25. Die Schlußakte enthält insgesamt zwanzig Deklarationen. Elf dieser Deklarationen stammen von der Konferenz selbst und wurden ausdrücklich von ihr angenommen. Bei den übrigen neun handelt es sich um unilaterale Erklärungen seitens einzelner Regierungen, des Vorsitzes und der Kommission, die von der Konferenz lediglich zur Kenntnis genommen wurden.

i.V.m. Art.1 WVK bei der systematischen Auslegung zu berücksichtigen sein könnte.<sup>26</sup>

Nun ist aber die Anwendbarkeit allgemeiner Regeln des Völkerrechts, zu denen auch der vorliegende Artikel der WVK zählt,<sup>27</sup> auf die Rechtsbeziehungen innerhalb der EG strittig.<sup>28</sup> Zum Teil wird sie gänzlich abgelehnt.<sup>29</sup> Entscheidendes Argument ist dabei, daß Struktur und Dichte der innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen mittlerweile einen derartigen Grad an Eigenständigkeit erreicht hätten, daß die Heranziehung des allgemeinen Völkerrechts zur Lösung der anstehenden Probleme weder geeignet noch geboten erscheint.

Zu bedenken ist hier jedoch, daß es nicht um den Geltungsanspruch eines materiellen Rechtssatzes des Völkerrechts geht, sondern lediglich um die Anwendung einer formellen Auslegungsregel, namentlich die Frage, welche Dokumente als Rechtserkenntnisquelle herangezogen werden dürfen. Das Argument der Eigenständigkeit der EG-Rechtsordnung, das vor allem gegen einen Rückgriff auf völkerrechtliche Sanktionsmittel bei Vertragsverletzungen (Repressalie, Suspendierung des Vertrages etc.) oder auf anerkannte Grundsätze über Kündigung bzw. Austritt spricht, kann deshalb im vorliegenden Fall nicht mit derselben Überzeugungskraft vorgebracht werden.

Zwar wird auch die Anwendbarkeit einzelner Auslegungsmethoden auf die EG-Verträge abgelehnt. Insbesondere die Beachtung des historischen Parteiwillens soll nur ausnahmsweise zulässig

---

26. Dafür Grabitz, Fn.16, EEA, Rn.29; Ehlermann, Fn. 15, 367. Auch Toth ordnet die Erklärung als eine Übereinkunft i.S.d. Art.31 Abs.2 lit.a WVK ein, lehnt jedoch ihre Heranziehung zur Interpretation im Ergebnis ab, Fn.22, 810.

27. Beagle Channel Arbitration, ILM 17 (1978), 634-679 (646).

28. Zum Streitstand s. Schwarze, EuR 18 (1983), 1-39 (5-9).

29. So auch Schwarze selbst, Fn.28, 33.

sein. Dies gilt vor allem deshalb, weil die "travaux préparatoires" nicht verfügbar sind.<sup>30</sup> Aber auch hiervon unterscheidet sich das vorliegende Problem grundlegend, da die Schlußakte ebenso wie die EEA selbst allgemein zugänglich ist.<sup>31</sup> Es ist nicht einsichtig, warum die Tatsache, daß das EG-Recht eine autonome Rechtsordnung bildet, die Heranziehung eines Dokuments, das von allen Mitgliedstaaten akzeptiert und auch veröffentlicht wurde, als Interpretationshilfe ausschließen sollte. Zudem bezieht sich die fragliche Erklärung explizit auf den Vertrag und kann deshalb von den Vertragsparteien nur als ergänzendes Auslegungsmittel gedacht gewesen sein.<sup>32</sup> Es sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen würden, sich über diesen deutlich zum Ausdruck gebrachten Willen der Konferenz hinwegzusetzen und der Deklaration jegliche Bedeutung für die Interpretation abzuspochen. Im übrigen stellt auch Art.31 EEA, wonach sich die Jurisdiktionsgewalt des EuGH nur auf bestimmte Teile der EEA, nicht aber auf die Schlußakte bezieht, kein Hindernis für die Einbeziehung der Erklärung dar.<sup>33</sup> Es geht hier nämlich nicht um die Rechtsprechungskompetenz des EuGH über die Schlußakte, sondern um ihre Berücksichtigung bei der Auslegung des EWG-Vertrages.<sup>34</sup>

Mithin gehört die Erklärung der Konferenz zu Art.8a in den Zusammenhang, in dem Art.8a auszulegen ist.<sup>35</sup>

---

30. Beutler/Bieber, 224; Pernice, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art.164, Rn.33.

31. S. Bull. EG 19 (1986), Beil. 2, 21-26.

32. Ehlermann, Fn.15, 367.

33. So aber Toth, Fn.22, 810.

34. Grabitz, Fn. 16, EEA, Rn.29.

35. Ibid.; ders., Integration 9 (1986), 95-100 (99); Beutler/Bieber, 48; Ehlermann, Fn.15, 364.

b. Schlußfolgerung aus der Erklärung der Konferenz zu Art. 8a

Da die Konferenz in ihrer Deklaration zu Art.8a besonders auf das Weißbuch der Kommission hinweist, kann dieses als entscheidendes Auslegungskriterium angesehen werden.<sup>36</sup>

Das Weißbuch wurde bereits im Jahre 1985 dem Europäischen Rat auf dessen Tagung in Mailand vorgelegt. Es enthält ein umfassendes Programm von Vorschlägen, deren Durchführung die Kommission zur Verwirklichung des Binnenmarktes für erforderlich hält. Generell wird der Zusammenschluß der zwölf nationalen Einzelmärkte zu einem einheitlichen Markt angestrebt,<sup>37</sup> wobei die geplanten Maßnahmen der Beseitigung jeglicher Art von Schranken für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital dienen sollen.

Speziell im Bereich des freien Personenverkehrs sollen nach Vorstellung der Kommission alle Grenzkontrollen gänzlich abgeschafft werden.<sup>38</sup> Die Kommission spricht in diesem Zusammenhang von "Formalitäten, denen sich der einzelne Reisende unterziehen muß" sowie von "Einreisekontrollen für Gemeinschaftsbürger".<sup>39</sup> Diese Formulierungen machen deutlich, daß es der Kommission keineswegs nur um die Verwirklichung der Freizügigkeit für Arbeitnehmer und Selbständige i.S.d. Art. 48 ff und Art. 52 ff geht, sondern um die Durchsetzung einer allgemeinen Personenverkehrsfreiheit ohne Einschränkung des personellen Anwendungsbereichs.<sup>40</sup>

Die Konferenz hat in ihrer Erklärung nicht nur auf das Weißbuch verwiesen, sondern zudem ihren festen Willen bekundet,

---

36. De Ruyt, 153.

37. Weißbuch, Ziff. 8.

38. Weißbuch, Ziff. 27.

39. Weißbuch, Ziff. 47 bzw. 55.

40. Vgl. auch Ziff. 176, 177 des Weißbuchs.

das darin enthaltene Programm auch durchzuführen. Es ist daher naheliegend, daß der Begriff Binnenmarkt - was die Personenverkehrsfreiheit betrifft - im Sinne dieser umfassenden, funktional unbegrenzten Freizügigkeitsgarantie verstanden werden soll. Auf diesen Teilaspekt bezogen bedeutete der Begriff Binnenmarkt dann ein Mehr an Rechten gegenüber dem Terminus Gemeinsamer Markt in seiner üblichen Verwendung.

### 3. Bewertung und Ergebnis

Die im Weißbuch enthaltenen Vorschläge sollten zwar auf der Basis des alten EG-Rechts verwirklicht werden. Denn nach Ansicht der Kommission bestand schon nach den ursprünglichen Vertragszielen das Gebot, die uneingeschränkte Freizügigkeit für alle Personen herzustellen,<sup>41</sup> so daß es also gar keiner Vertragsänderung bedurft hätte.

Diese Auffassung wurde jedoch nicht von allen Mitgliedstaaten geteilt. Die Aufnahme des Konzepts "Binnenmarkt" erfolgte aber in Kenntnis der Rechtsauffassung der Kommission. Sie kann daher nur als Klarstellung<sup>42</sup> der Position der Mitgliedstaaten gewertet werden, die mit der Festschreibung des Ziels "Verwirklichung des "Binnenmarktes" deutlich machen wollten, daß auch sie nunmehr die Herstellung einer unbeschränkten Personenverkehrsfreiheit anstreben.

Auch der Zusatz, daß die Freiheit "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" gewährt wird, vermag die umfassende Garantie

---

41. Weißbuch, Ziff. 4.

42. Vgl. Ehlermann, Fn.15, 365.

für den freien Personenverkehr nicht nachträglich einzuschränken. Denn wenn die Realisierung einer generellen Freizügigkeit als Element des Binnenmarktes Vertragsziel ist, dann müssen alle Vorschriften im Lichte dieses Ziels interpretiert werden.<sup>43</sup> Nun zählt zu den "Bestimmungen dieses Vertrages" neben speziellen Vorschriften wie z.B. Art.48 ff, 52 ff insbesondere auch Art.235. Dessen Reichweite orientiert sich jetzt ebenfalls an der neuen Zielsetzung der Verwirklichung des Binnenmarktes, so daß es trotz der Klausel "gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages" bei der Gewährleistung einer funktional unbegrenzten Personenverkehrsfreiheit bleibt.<sup>44</sup>

Im Ergebnis ist also festzuhalten, daß der Binnenmarkt gekennzeichnet ist als ein Raum, in dem jegliche Hindernisse für den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital ausgeräumt sind. Er unterscheidet sich damit in zwei Gesichtspunkten vom Konzept des Gemeinsamen Marktes. Zum einen erfolgt eine Konzentration auf die Gewährleistung der vier Grundfreiheiten des Vertrages. Andere Bereiche, wie z.B. steuerrechtliche Aspekte, die zwar im Weißbuch vorgesehen waren,<sup>45</sup> werden nur erfaßt, soweit sie zur Beseitigung der Schranken und damit zur Realisierung der o.g. Freiheiten erforderlich sind. Vollkommen ausgeklammert bleibt der Sektor der externen Gemeinschaftsbeziehungen (Außenzölle, Außenhandelspolitik), der auch ein Element des Gemeinsamen Marktes bildet. Der Binnenmarkt hingegen beschränkt sich auf den

---

43. Vgl. Grabitz, Integration 9 (1986), 95-100 (100); Ehlermann, Fn.15, 366.

44. Ehlermann, Fn.15, 366; de Ruyt, 151; so auch noch Grabitz, Fn. 43, 99.

45. Vgl. Ziff. 160 ff des Weißbuchs.

Kernbereich der internen Gemeinschaftsbeziehungen. In diesem Sinne umfaßt er lediglich einen Teilaspekt des Gemeinsamen Marktes, ist also ein engerer Begriff.<sup>46</sup>

Zum anderen beinhaltet er aber eine allgemeine Garantie der Personenverkehrsfreiheit unter Wegfall der funktionalen Begrenzung. In diesem Punkt geht er mithin über die ursprüngliche Konzeption des Gemeinsamen Marktes hinaus.<sup>47</sup>

## II. Die zeitliche Geltung

Nach dem Wortlaut des Art.8a S.1 soll der Binnenmarkt bis zum 31. Dezember 1992 verwirklicht werden. Es fragt sich, welche rechtlichen Konsequenzen an das Ablaufen dieser Frist zu knüpfen sind. Dies kann wiederum nicht unabhängig von der Erklärung der Konferenz zu Art.8a beantwortet werden, in der es heißt, daß mit dem Datum 31. Dezember 1992 "keine automatische rechtliche Wirkung" verbunden sei.

### 1. Ausschluß der Direktwirkung

Allerdings enthält der EWG-Vertrag bereits eine dem Art.8a vergleichbare Vorschrift. Art.8 bestimmt nämlich, daß der gemeinsame Markt während einer Übergangszeit von zwölf Jahren,

---

46. Vgl. Fn. 13. In diesem Sinne äußert sich auch Pescatore, EuR 21 (1986), 153-169 (157). S.a. Forwood/Clough, EuLRev 11 (1986), 383-408 (385).

47. Dies gilt natürlich nur, sofern man nicht schon der soeben (S. 38) dargestellten extensiven Auslegung der Kommission gefolgt ist.



die am 31. Dezember 1969 abgelaufen ist, zu verwirklichen war. Der EuGH hat hierzu in mehreren Urteilen festgestellt, daß mit Beendigung dieser Übergangszeit bestimmten Vorschriften sog. Direktwirkung ("effet direct") zukommt,<sup>48</sup> mit der Folge, daß die betreffenden Normen in den Mitgliedstaaten unmittelbar anzuwenden sind und widersprechendes nationales Recht unbeachtlich ist.<sup>49</sup>

Es wäre naheliegend gewesen, in Anlehnung an diese Rechtsprechung des EuGH auch den Vorschriften über den Binnenmarkt mit Eintritt des Termins 31. 12. 1992 eine derartige unmittelbare Anwendbarkeit zuzuerkennen. Dies war in der Tat das Ziel eines ersten Kommissionsvorschlags zur Regelung des Binnenmarktes. Er sah vor, daß die Mitgliedstaaten nach Ablauf der Frist verpflichtet seien, in denjenigen Bereichen, in denen noch keine Harmonisierung erfolgt ist, die nationalen Vorschriften als gleichwertig anzuerkennen. Diese allein auf Zeitablauf beruhende, mithin automatisch eintretene Verpflichtung wurde jedoch als zu radikal angesehen.<sup>50</sup> Man wählte daher eine weniger strikte Formulierung. Gemäß Art.100b kann der Rat beschließen, daß die Mitgliedstaaten bestimmte nicht harmonisierte Normen gegenseitig als gleichwertig anerkennen müssen. Die Verpflichtung zur Anerkennung entsteht also nicht automatisch.

---

48. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer Vorschrift hat der EuGH erstmals in der Rs. 26/62 (Van Gend & Loos) angenommen, Slg. 9 (1963), 1-61 (26). Zur Anerkennung der Direktwirkung von einzelnen Vertragsbestimmungen mit Ablauf der Übergangszeit siehe z.B. Rs. 2/74 (Reyners), EuGH Slg. 20 (1974), 631-670 (652) sowie Rs. 33/74 (Van Binsbergen), EuGH Slg. 20 (1974), 1299-1321 (1311).

49. Bleckmann, 16.

50. Ehlermann, Fn. 15, 370/371; de Ruyt, 158; Jacqué, Fn.3, 598.

In diesem Sinne ist auch die Erklärung zu verstehen, daß der Eintritt des Termins "keine automatische rechtliche Wirkung" mitsichbringt.<sup>51</sup> Die Konferenz wollte damit noch einmal betonen, daß auch nach dem 31.12.1992 eine direkte Anwendbarkeit der Vorschriften i.S.d. Rechtsprechung des EuGH ausgeschlossen sein soll.<sup>52</sup>

## 2. Keine Einführung einer neuen Übergangszeit

In Anbetracht des Ausschlusses der Direktwirkung bleibt zu klären, welche rechtliche Bedeutung die Festsetzung der Frist dann hat. Es ist behauptet worden, daß damit eine neue Übergangsperiode geschaffen würde, die mangels rechtlicher Verbindlichkeit des Endtermins sogar zeitlich unbegrenzt sei.<sup>53</sup>

Diese Interpretation scheint unter der Prämisse erfolgt zu sein, daß die EEA in jeder Beziehung einen Rückschritt darstellt<sup>54</sup> und damit das bisher Erreichte in Frage stellt. Eine solche Bewertung ist jedoch mit Geist und Zielsetzung der EEA unvereinbar.<sup>55</sup> Bereits die Präambel bringt zum Ausdruck, daß jeder Fortschritt auf der Basis der bestehenden Verträge angestrebt wird<sup>56</sup>. Auch in Art.8a selbst wird durch den Zusatz, "unbeschadet der sonstigen Bestimmungen dieses

---

51. Glaesner, Fn. 18, 132/133.

52. Ehlermann, Fn. 15, 372; Murphy, Fn.6, 251.

53. Pescatore, Fn. 46, 157.

54. Vgl. de Ruyt, 160.

55. Jacqué, Fn. 3, 598.

56. Vgl. den ersten Satz der Präambel, in dem es heißt: "... das von den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften ausgehende Werk weiterzuführen ...".

Vertrages" deutlich gemacht, daß das bestehende Recht unberührt bleibt. Das heißt insbesondere, daß die speziellen Vorschriften über die Grundfreiheiten (Art.30 ff; 48 ff; 52 ff; 59 ff) weiterhin Geltung haben, und zwar mit der rechtlichen Bedeutung, die sie durch die Auslegung des Gerichtshofes erhalten haben.<sup>57</sup> Es werden folglich weder die Rechtsprechung des EuGH zum "effet direct", noch die im Cassis de Dijon-Urteil aufgestellten Grundsätze in Frage gestellt.<sup>58</sup> Der "acquis communautaire" wird durch die neuen Regeln also nicht angetastet.<sup>59</sup> Die Interpretation des Art.8a im Sinne der Einführung einer neuen Übergangszeit ist daher nicht haltbar.

### 3. Ergebnis

Dennoch ist das Datum 31.12.1992 nicht ohne jede rechtliche Wirkung. Das darin enthaltene politische Signal verleiht nicht nur dem Willen der Vertragspartner Nachdruck, durch zügiges Handeln zu schnellen Fortschritten zu gelangen, und betont damit zugleich die Dringlichkeit der zu beschließenden Maßnahmen.

Es stellt darüber hinaus eine vertraglich fixierte Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten dar, innerhalb der genannten Frist den Binnenmarkt zu verwirklichen, so daß die Nichteinhaltung dieser Frist gegebenenfalls als vertragswidrige

---

57. Forwood/Clough, Fn.46, 402.

Die Entscheidung des EuGH im Cassis de Dijon-Fall (Rs.120/78) ist nachzulesen in: Slg. 25 (1979), 649-675.

58. De Ruyt, 160; Ehlermann, Fn. 15, 372; Glaesner, Fn. 18, 129 u. 133; Grabitz, Fn. 16, Art.8a, Rn. 5.

59. Murphy, Fn.6, 251; Steindorff, ZHR 150 (1986), 687-704 (700).

Untätigkeit i.S.v. Art.175 einzuordnen wäre.<sup>60</sup> Das kann jedoch nicht bedeuten, daß die neuen Vorschriften mit Ablauf des Jahres 1992 wieder außer Kraft treten. Denn es muß die Möglichkeit erhalten bleiben, die Zielsetzung - wenn auch mit "Verspätung" - zu erreichen.<sup>61</sup>

Im übrigen ist die Frist für die Anwendung eines neuen Verfahrens ausschlaggebend. Zeigt sich nämlich im Verlaufe des Jahres 1992, daß in bestimmten Bereichen noch keine Harmonisierung erfolgt ist (Art. 100b Abs.1 S.1), kann der Rat die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Vorschriften als gleichwertig verpflichten (Art.100b Abs.1 S.2), um auf diese Weise Barrieren abzubauen.<sup>62</sup>

Das Datum 31.12.1992 hat mithin nicht nur politische, sondern auch rechtliche Relevanz.

---

60. De Ruyt, 159; Glaesner, Fn. 18, 133; Ehlermann, Fn. 15, 372; Louis, in: Institut d'études européennes (éd.), L'Acte unique européen, 30; a.A. wohl Grabitz, der lediglich eine politische Selbstverpflichtung annimmt, Fn. 16, Art.8a, Rn.5. Dagegen auch Gulmann, CMLRev 24 (1987), 31-40 (36).

61. Vgl. Glaesner, Fn.18, 133; Langeheine, Fn.13, Art. 100a Rn.10. Murphy wirft dieselbe Frage auf, ohne sie jedoch abschließend zu beantworten, Fn. 6, 250.

62. De Ruyt, 158. Zur Frage, ob Art. 100b auch schon vor 1992 anwendbar ist, s.u. Kapitel 2, C. II. 2., S.32 f.

### C. Die Mittel zur Verwirklichung des Binnenmarktes

Um die Verwirklichung des Binnenmarktes innerhalb des geplanten Zeitraums zu ermöglichen, fügt die EEA den bestehenden Vorschriften zwei neue Kompetenznormen hinzu (Art. 100a und 100b). Zusätzlich wurde der Wortlaut des Art. 99 geändert.

#### I. Die Angleichung nationaler Vorschriften - Art. 100a Abs.1-3

##### 1. Materielle Voraussetzungen

Art. 100a erlaubt dem Rat, Maßnahmen zur Angleichung einzelstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, wobei diese Maßnahmen "die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben" müssen.<sup>63</sup> Allerdings ist die Anwendbarkeit dieser Norm gemäß Abs.2 für drei wichtige Elemente des Binnenmarktes ausgeschlossen, nämlich Steuern,

---

63. De Ruyt, 167; Forwood/Clough, Fn.46, 383; Meier, NJW 40 (1987), 537-542 (538); a.A. wohl Langeheine, der davon auszugehen scheint, daß die anzugleichenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten die Schaffung des Binnenmarktes zum Gegenstand haben sollen, Fn.13, Art. 100a Rn.43. Zugegebenermaßen ist das Bezugswort des Relativsatzes in Art. 100a Abs.1 S.2 nicht ganz klar. Die Annahme, daß einzelstaatliche Vorschriften "die Schaffung des Binnenmarktes zum Gegenstand haben" könnten, erscheint jedoch paradox, soll dieser Binnenmarkt doch gerade erst im Wege der Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Regelungen durch die Gemeinschaft errichtet werden.

Freizügigkeit sowie die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer. In sachlicher Hinsicht bleiben also im wesentlichen nur der freie Warenverkehr und der Dienstleistungs- und Kapitalverkehr als potentielle Regelungsbereiche des Art. 100a.

Im übrigen kann der Rat aber jegliche Regelung treffen, die der Errichtung des Binnenmarktes dient, d.h. zum Abbau von Schranken materieller oder technischer Art für den innergemeinschaftlichen Handel in den o.g. Bereichen führt. Diese rein funktionale Begrenzung läßt dem Rat einen äußerst weiten Spielraum. Die Ermächtigungsgrundlage kommt einer Generalklausel sehr nahe.<sup>64</sup>

Jedoch haben spezielle Vertragsvorschriften gemäß Art. 100a Abs.1 S.1 Vorrang.<sup>65</sup> Dazu zählen vor allem Art. 56 Abs.2 und Art. 57 Abs.2 i.V.m. Art.66 für den Dienstleistungsverkehr sowie Art.69, 70 für den Kapitalverkehr. Soweit diese Artikel eingreifen, scheidet Art. 100a als Rechtsgrundlage aus. Hauptanwendungsfall der neuen Kompetenznorm wird demzufolge die Beseitigung von Hindernissen für den freien Warenverkehr sein.

Weiterhin setzt die Angleichung nationaler Vorschriften natürlich deren Existenz voraus. Es wäre aber wenig sinnvoll, den Rat auf Art.235 und damit das Einstimmigkeitserfordernis zu verweisen oder zur Untätigkeit zu zwingen, bis unterschiedliche, einzelstaatliche Regelungen geschaffen wurden. Daher müssen auch präventive Harmonisierungsmaßnahmen auf der

---

64. Langeheine, Fn.13, Art. 100a Rn.14; ähnl. Ehlermann, Integration 9 (1986), 101-107 (104).

65. Siehe die einleitenden Worte von Art. 100a Abs.1 : "Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, ...".

Basis von Art. 100a als zulässig angesehen werden. <sup>66</sup>

## 2. Formelle Voraussetzungen

Ein Tätigwerden des Rates gemäß Art.100a setzt zunächst einen Vorschlag der Kommission voraus. Außerdem ist eine vorherige Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses erforderlich. Die Rechtsetzungskompetenz als solche liegt beim Rat, der grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Da die Handlungsform in Art.100a nicht näher spezifiziert ist, <sup>67</sup> steht dem Rat der gesamte Katalog von Rechtsakten des Art. 189 zur Verfügung. Neben den bislang nur möglichen Richtlinien zu Harmonisierungszwecken gemäß Art.100 kann der Rat aufgrund von Art. 100a jetzt insbesondere auch Verordnungen erlassen. Allerdings hat die Konferenz in der Schlußakte erklärt, daß in bestimmten Fällen vorzugsweise die Richtlinie verwendet werden soll. <sup>68</sup> Wegen des insoweit eindeutigen Wortlauts des Art. 100a, der alle gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformen zuläßt, kann diese Deklaration nur als Ausdruck eines politischen Willens gewertet werden. Sie vermag keine rechtliche Bindungswirkung zu entfalten. Der Ratsbeschluß, mit dem die Verordnung etc. letztlich verabschiedet wird, steht jedoch erst am Ende eines langwierigen

---

66. Ehlermann, Fn.15, 385; Langeheine, Fn.13, Art. 100a Rn.43. Vgl. auch Taschner, in: Groeben/Thiesing (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Art. 100 Rn. 23.

67. Art. 100a spricht nur von "Maßnahmen" des Rates.

68. Die Erklärung hat folgenden Wortlaut:

"Erklärung zu Artikel 100a des EWG-Vertrages.  
Die Kommission wird bei ihren Vorschlägen nach Artikel 100a Absatz 1 der Rechtsform der Richtlinie den Vorzug geben, wenn die Angleichung in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine Änderung von gesetzlichen Vorschriften erfordert."

und komplizierten Verfahrens. Dies ist vor allem auf die neuartige Beteiligung des EP am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß zurückzuführen. Um den Rechtsakten der Gemeinschaft ein höheres Maß an demokratischer Legitimation zu verleihen, sollten die Mitwirkungsrechte des EP bei der Rechtsetzung in bestimmten Bereichen verstärkt werden. Zu diesem Zweck wurde durch die EEA ein Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Rat und EP eingeführt, <sup>69</sup> das auch im Rahmen des Art. 100a Anwendung findet.

Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten dieses Kooperationsverfahrens eingehen zu können, ist doch festzuhalten, daß es erhebliche Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung im Rat haben kann. Zum einen ist im Gegensatz zur reinen Anhörung des EP bei dieser neuen Beteiligungsform ein Abweichen des Rates von der Auffassung des EP nicht ohne weiteres möglich. Lehnt das EP nämlich den in der ersten Lesung gefundenen gemeinsamen Standpunkt des Rates ab, so kann dieser in der zweiten Lesung nur noch einstimmig entscheiden. <sup>70</sup> Dasselbe gilt für den Fall, daß der Rat Abänderungsvorschläge des EP annehmen oder ablehnen möchte, wobei er zugleich von der Kommissionsauffassung abweicht. <sup>71</sup> Im übrigen setzt jede Änderung des Kommissionsvorschlages einen einstimmigen Ratsbeschluß voraus. <sup>72</sup>

Insgesamt führt das neue Verfahren zu einer starken Interdependenz der drei Organe. <sup>73</sup> Die Möglichkeit für den Rat, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, hängt nicht

---

69. Siehe Art. 7 EEA, der die veränderte Fassung des Art. 149 EWG-V enthält.

70. Art. 149 Abs. 2 lit. c S. 4.

71. Art. 149 Abs. 2 lit. d S. 3 und lit. e S. 2.

72. Art. 149 Abs. 1 sowie Art. 149 Abs. 2 lit. e S. 2.

73. Vgl. de Ruyt, 137.



nur von der positiven Reaktion des EP ab. Die Kommission wird die entscheidende Aufgabe haben, die Auffassungen von Rat und EP sowie ihre eigenen Vorstellungen so zu vereinigen, daß der Rat im Ergebnis weder von dem Kommissionsvorschlag selbst abweichen noch unberücksichtigte Änderungsvorschläge des EP einarbeiten möchte. Nur so kann ein Rekurs auf das Einstimmigkeitsprinzip vermieden werden. Der Kommission kommt damit eine Schlüsselrolle in dem neuen Verfahren zu.<sup>74</sup>

Zum anderen erscheint fraglich, ob das Kooperationsverfahren tatsächlich zu einer Beschleunigung des Entscheidungsprozesses führen wird.<sup>75</sup> Zwar sind sowohl EP und Kommission als auch der Rat an strenge Fristen gebunden, deren Nichteinhaltung teils als Zustimmung, teils als Ablehnung qualifiziert wird.<sup>76</sup> Jedoch ist der Rat lediglich im Rahmen der zweiten Lesung derartigen zeitlichen Bedingungen unterworfen, während für die Festlegung des gemeinsamen Standpunktes in der ersten Lesung keinerlei Frist gesetzt ist. Es fehlt auch an einer zeitlichen Limitierung für den Ratsbeschluß im Falle, daß das EP den gemeinsamen Standpunkt des Rates gebilligt hat (Art.149 Abs.2 lit.b S.3). Dieses Manko könnte dazu führen, daß es bei

---

74. Ähnl. Wessels, *Integration* 9 (1986), 65-79 (73); Jacqué, *Fn.* 3, 594.

75. Ablehnend z.B. Pescatore, *Fn.* 46, 166; Greenwood, *CLJ* 46 (1987), 1-4 (3).

76. Das EP muß sich innerhalb von drei Monaten zu dem gemeinsamen Standpunkt des Rates äußern. Sein Schweigen kommt einer Billigung gleich (Art. 149 Abs.2 lit.b S.3). Die Kommission hat einen Monat Zeit, um ihren eigenen Vorschlag in der zweiten Lesung noch einmal zu überprüfen (Art.149 Abs.2 lit.d S.1), wobei an das Überschreiten dieser Frist keine speziellen Rechtsfolgen geknüpft werden. Der Rat hat in zweiter Lesung innerhalb von drei Monaten zu entscheiden. Andernfalls gilt der Kommissionsvorschlag als nicht angenommen (Art.149 Abs.2 lit.f).

der üblichen Verzögerung von Ratsentscheidungen bleibt. Außerdem steht zu befürchten, daß wegen der Bewertung der Untätigkeit des Rates als Ablehnung so manche Initiative schon allein aufgrund der hohen Arbeitsbelastung des Rates scheitern wird<sup>77</sup> und das gesamte Verfahren von neuem eingeleitet werden muß. Das Konzept der Fristen in Art. 149 Abs.2 scheint somit noch nicht vollkommen ausgereift und wird möglicherweise einen dem eigentlichen Zweck entgegengesetzten Effekt haben.<sup>78</sup>

3. Rahmenbedingungen für die Rechtsangleichung - Art. 8b;  
8c S.1; 100 Abs.3

Bei der Ausübung ihrer Kompetenzen gemäß Art. 100a sind Rat und Kommission zusätzlich an gewisse Rahmenbedingungen gebunden.

Gemäß des neuen in Art. 130a kodifizierten Vertragsziels des "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts" ist der Abstand zwischen den Regionen der Gemeinschaft zu verringern. Diese Zielbestimmung muß bei der Durchführung aller Politiken beachtet werden (Art. 130b S.2). Für die Verwirklichung des Binnenmarktes bedeutet dies, daß der Abbau von Schranken nicht zu Rückschlägen für schwach entwickelte Gebiete führen darf. Konsequenterweise wird die Kommission in Art.8c S.1 verpflichtet, bereits bei ihren Vorschlägen den jeweiligen

---

77. Vgl. Lodge, die darauf hinweist, daß nunmehr ein Kommissionsvorschlag paradoxerweise eher an dem Versuch und Willen des Rates scheitern kann, eine Entscheidung herbeizuführen, denn an einer endgültigen Ablehnung, JCMSt 24 (1986), 203-221 (215).

78. Vgl. Pescatore, Fn. 46, 166/167; Schweitzer, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art.149 Rn.9; de Ruyt, 138; Bardong, Fn. 3, 21.

Entwicklungsstand einzelner Volkswirtschaften und das daraus resultierende, unterschiedliche Leistungsvermögen zu berücksichtigen. Auf diesem Wege soll eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft insgesamt bei gleichzeitig fortschreitender Integration ermöglicht werden.<sup>79</sup>

Zugleich muß die Rechtsangleichung gleichmäßig in allen Sachgebieten erfolgen. Sonst könnte wegen der gegenseitigen Abhängigkeit einzelner Bereiche voneinander (z.B. Kapitalverkehrsfreiheit und Steuerharmonisierung) der Fortschritt auf einem Gebiet durch das Zurückbleiben in einem anderen Bereich behindert werden.<sup>80</sup> Art. 8b bestimmt deshalb, daß der Rat Leitlinien und Bedingungen festlegen soll, "um in allen Sektoren einen ausgewogenen Fortschritt zu gewährleisten".

Der Abbau der materiellen und technischen Schranken erfordert insbesondere eine Angleichung nationaler Rechtsvorschriften über Verbraucherschutz, Umweltschutz,<sup>81</sup> sowie Sicherheit und

---

79. Auf die Frage, ob dies zu einem "Europa der zwei Geschwindigkeiten" führt, kann hier nicht näher eingegangen werden. Ablehnend insoweit Ehlermann, Fn.15, 375 und Forwood/Clough, Fn.46, 397; a.A. Meier, Fn.63, 542 und Sedemund/Montag, Fn.6, 546. Zu der in Art. 8c S.2 implizierten Möglichkeit, Ausnahmeregelungen zu erlassen, s.u. Kapitel 3, A., S. 59 f.

80. Glaesner, Fn. 18, 130; Grabitz, Fn.16, Art.8b Rn.2.

81. Der Umweltschutz ist gemäß Art.130r Abs.2 S.2 Bestandteil aller Politiken und demnach auch bei der Verwirklichung des Binnenmarktes zu berücksichtigen. Insofern überschneidet sich der Anwendungsbereich von Art. 100a mit jenem von Art. 130s. Die Abgrenzung der Kompetenznormen voneinander kann aber wegen der unterschiedlichen Verfahrens- und Abstimmungsregeln (Anhörung des EP und Einstimmigkeit hier, Verfahren der Zusammenarbeit und qualifizierter Mehrheitsbeschluß dort)

(Footnote continues on next page)

Gesundheit. Vor allem Dänemark und die Bundesrepublik befürchteten, daß es dabei zu einer Anpassung des gemeinschaftlichen Schutzniveaus an das niedrigste nationale Niveau als dem "kleinsten gemeinsamen Nenner" und damit zu einem erheblichen Absinken ihrer eigenen Standards kommen könnte.<sup>82</sup> Um dies zu verhindern, wurde in Art. 100a Abs.3 festgelegt, daß die Kommission bei ihren Vorschlägen zu Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Art. 100a Abs.1 von einem hohen Schutzniveau auszugehen hat.<sup>83</sup>

Insgesamt ist festzuhalten, daß sowohl der Rat bei der Wahrnehmung seiner Rechtsetzungskompetenz als auch die Kommission bei Ausübung ihres Vorschlagsrechts gemäß Art. 100a Abs.1 in ein umfangreiches System von Verfahrensvorschriften und Rahmenbedingungen eingebunden sind. Aufgrund der weiten Fassung der Ermächtigungsgrundlage ist der verbleibende Spielraum aber dennoch erheblich.

---

(Footnote continued from previous page)

sowie der nur in Art. 100a vorhandenen Schutzklauseln u.U. von entscheidender Bedeutung sein. Die Determinierung der im Einzelfall einschlägigen Rechtsgrundlage richtet sich nach der Zielsetzung der geplanten Maßnahme; EuGH, Gutachten I/78, Slg. 25 (1979), 2871-2921 (2909). Siehe dazu auch Glaesner, Fn.18, 131; Ehlermann, Fn.15, 383 und Jacqué, Fn.3, 605.

82. De Ruyt, 170.

83. Weitere Schutzklauseln, auf die später einzugehen sein wird (s.u. Kapitel 3, B. und C., S. 61 ff.), sind in Art. 100a Abs.4 und Abs.5 enthalten.

## II. Verpflichtung zur gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit - Art. 100b Abs.1

Art. 100b ermächtigt den Rat, die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer nationalen Vorschriften zu verpflichten.

### 1. Voraussetzungen

Art. 100b gilt für alle "unter Artikel 100a fallenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften, für die keine Angleichung gemäß diesem Artikel erfolgt ist". Es muß sich mithin um Normen handeln, die eigentlich auf der Grundlage von Art. 100a hätten harmonisiert werden können. Demgemäß hat die Ausnahme des Art. 100a Abs.2 auch im Rahmen von Art. 100b Gültigkeit.<sup>84</sup> In Betracht kommen also in erster Linie solche Vorschriften der Mitgliedstaaten, die mangels Rechtsangleichung die Freiheit des Warenverkehrs beschränken. Derartige Barrieren sollen dann im Wege der gegenseitigen Anerkennung der nationalen Regelungen als gleichwertig abgebaut werden. Diese Vorgehensweise basiert auf dem Gedanken der Gleichwertigkeit einzelstaatlicher Vorschriften, die dieselben oder ähnliche Schutzzwecke verfolgen<sup>85</sup> und gestattet damit die Durchsetzung des sog. Herkunftsprinzips. Danach soll ein Erzeugnis, das in einem Mitgliedstaat legal hergestellt und vertrieben wird, auch in allen anderen Mitgliedstaaten frei zirkulieren dürfen.<sup>86</sup>

---

84. Vgl. de Ruyt, 158.

85. Vgl. Weißbuch, Ziff. 58.

86. Steindorff, Fn. 59, 689.

Der EuGH hatte bereits im Jahre 1979 in der Cassis de Dijon-Entscheidung auf diesen Grundsatz zurückgegriffen.<sup>87</sup> Der Gedanke wurde dann von der Kommission im Weißbuch aufgenommen. Sie schlug darin vor, in Bereichen, in denen eine echte Angleichung von Rechtsvorschriften entbehrlich ist, stattdessen die Gleichwertigkeit dieser Vorschriften gegenseitig anzuerkennen.<sup>88</sup> Diese neue Strategie<sup>89</sup> führt zu einer effektiveren und schnelleren Beseitigung von Hemmnissen als das zeitraubende Verfahren über Harmonisierungsrichtlinien. Im Gegensatz zu einem früheren Kommissionsvorschlag entsteht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Anerkennung ihrer Normen gemäß Art. 100b jedoch nicht automatisch.<sup>90</sup> Vielmehr bedarf es zunächst eines dahingehenden Ratsbeschlusses, der aber nicht zwingend zu ergehen hat.<sup>91</sup> Damit steht dem Rat ein erheblicher Ermessensspielraum zur Verfügung, ob und in welchem Umfang er die Mitgliedstaaten zu einer solchen Anerkennung verpflichten will.

## 2. Verfahren

Voraussetzung für den Ratsbeschluß ist eine Ermittlung der relevanten nationalen Vorschriften. Diese Aufgabe obliegt der Kommission, wobei sie die Erfassung zwar erst im Jahre 1992, aber so frühzeitig durchzuführen hat, daß die notwendigen

---

87. Fn. 57, 664.

88. Weißbuch, Ziff. 65 und 77 ff.

89. Siehe dazu auch Bruha, ZaöRV 46 (1986), 1-30, insbes. 6 ff. und Forwood/Clough, Fn. 46, 394 ff.

90. S.o. Kapitel 2, B. II. 1., S.41.

91. In Art. 100b Abs.1 S.2 heißt es: "Der Rat kann ... beschließen".

Beschlüsse vom Rat vor Ablauf desselben Jahres gefaßt werden können.<sup>92</sup>

Der Wortlaut scheint eine Anwendbarkeit des Art. 100b vor 1992 auszuschließen. In Anbetracht der Tatsache, daß die wechselseitige Anerkennung von Normen häufig die geeignetere Methode zum Abbau von Hindernissen ist, wäre es jedoch wenig sinnvoll, den Rat zur Nutzung dieser Strategie auf das Jahr 1992 zu verweisen. Der Zeitpunkt ist daher eher im Sinne eines Endtermins, als eines Anfangstermins zu verstehen.<sup>93</sup> Das bedeutet, daß die Kommission spätestens 1992 die entsprechenden Vorschläge unterbreiten muß, dies aber auch schon vorher tun kann, soweit die gegenseitige Anerkennung gemäß Art. 100b der effizientere Weg gegenüber der Rechtsangleichung aufgrund von Art. 100a ist.<sup>94</sup>

Im übrigen findet das Verfahren des Art. 100a Anwendung. Die eigentliche Beschlußkompetenz liegt also beim Rat, der jedoch nur auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie in Zusammenarbeit mit dem EP entscheiden darf. Es genügt eine qualifizierte Mehrheit.

---

92. Art. 100b Abs.1 S.1 i.V.m. Abs.3.

93. Ähnl. Ehlermann, Fn.15, 402; a.A. wohl de Ruyt, 158.

94. Da sich der Anwendungsbereich von Art. 100b nach demjenigen von Art. 100a richtet, letzterer aber *lex specialis* gegenüber Art. 100 ist, scheint mir ein Rückgriff auf Art. 100 zum Zwecke der Herbeiführung der wechselseitigen Anerkennung von Normen vor 1992 jedenfalls nicht möglich; a.A. Glaesner, Fn. 18, 133; vgl. auch Murphy, Fn. 6, 247.

### 3. Sonstige Bedingungen

Da der Rat bei der Wahrnehmung der Kompetenz aus Art. 100b "gemäß Art. 100a" beschließen soll, ist anzunehmen, daß das gesamte Verfahren des Art. 100a im Rahmen des Art. 100b anzuwenden ist. Dazu zählen auch die in Art. 8c und Art. 100a Abs.3 festgelegten Rahmenbedingungen.<sup>95</sup> Somit muß die Kommission auch bei Vorschlägen über die wechselseitige Anerkennung von Normen dem jeweiligen Entwicklungsstand einzelner Regionen Rechnung tragen. Dies wird durch eine weitere Erklärung der Konferenz in der Schlußakte klargestellt.<sup>96</sup>

Es wäre jedoch nicht gerechtfertigt, einzelnen Gebieten wegen ihrer volkswirtschaftlichen Situation Sonderregeln zuzugestehen, den Volkswirtschaften mit hohem Entwicklungsniveau indes die Berücksichtigung ihrer besonderen Interessen zu verwehren. Daher muß auch Art. 100a Abs.3 im Rahmen des Art. 100b Geltung haben, auch wenn dies im Gegensatz zur Anwendbarkeit des Art. 100a Abs.4 in Art. 100b Abs.2 nicht ausdrücklich erwähnt ist. Im übrigen erschiene es unlogisch, wenn sich bei der gegenseitigen Anerkennung von Vorschriften ohne weiteres das niedrigste Schutzniveau durchsetzen könnte, während sich die Rechtsangleichung an einem hohen Schutzniveau auszurichten hat. Mithin muß sich die Kommission auch bei Vorschlägen nach Art. 100b an einem hohen Schutzniveau orientieren.<sup>97</sup>

---

95. Vgl. Ehlermann, Fn.15, 402.

96. In der "Erklärung zu Artikel 100b des EWG-Vertrages" heißt es: "Die Konferenz ist der Ansicht, daß Artikel 8c des EWG-Vertrages aufgrund seiner allgemeinen Tragweite auch für von der Kommission nach Artikel 100b vorzulegende Vorschläge gilt."

97. So im Ergebnis Ehlermann, Fn.15, 402.



### III. Die Steuerharmonisierung - Art. 99 n.F.

Art. 99 bildet die Rechtsgrundlage für die Harmonisierung steuerrechtlicher Vorschriften, die ausdrücklich vom Anwendungsbereich des Art. 100a ausgenommen sind.

Dabei muß es sich um solche Steuern handeln, die den freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- oder Kapitalverkehr behindern und deren Angleichung folglich zur Verwirklichung des Binnenmarktes erforderlich ist. Ausgenommen ist allerdings der große Bereich der direkten Steuern. Im übrigen kann aber neben den explizit genannten Umsatz- und Verbrauchssteuern jede andere indirekte Steuer auf der Basis von Art. 99 harmonisiert werden. Vor allem die Annäherung der nationalen Regelungen über die Mehrwertsteuer, die derzeit noch ein entscheidendes Hindernis darstellen,<sup>98</sup> kann aufgrund von Art. 99 vorgenommen werden.

Das Initiativrecht für entsprechende Maßnahmen liegt bei der Kommission. Die Kompetenz zum Erlass der Harmonisierungsregelung selbst hat der Rat, der nach obligatorischer Anhörung des EP einstimmig entscheidet. Art. 99 sieht vor, daß die nötigen "Bestimmungen" verabschiedet werden, so daß dem Rat der gesamte Katalog von Rechtshandlungen gemäß Art. 189 zur Verfügung steht.<sup>99</sup>

---

98. Vgl. dazu z.B. Ziff. 31, 168 und 175 des Weißbuches.

99. Wägenbauer, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 99 Rn. 24.

Die Steuerharmonisierung ist für die Verwirklichung des Binnenmarktes von zentraler Bedeutung. Ein Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis war jedoch in diesem Kernbereich nationaler Souveränität nicht durchsetzbar. Schnelle Fortschritte sind daher auf diesem Gebiet nicht zu erwarten.

### Kapitel 3: Die Schutzklauseln für die Mitgliedstaaten

Mit dem verstärkten Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis ging zugleich die Forderung der Mitgliedstaaten einher, den Schutz spezifischer Interessen für die in der Abstimmung unterlegenen Staaten besser abzusichern. Die EEA enthält daher in dem Abschnitt über den Binnenmarkt eine Reihe von Schutzvorschriften, allerdings mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung.

Hier sollen diejenigen Klauseln besondere Beachtung finden, die den Mitgliedstaaten ausdrücklich ein Abweichen vom Gemeinschaftsrecht gestatten, d.h. Art. 100a Abs.4 und Abs.5 sowie Art. 8c S.2.<sup>1</sup>

#### A. Ausnahmeregelungen für schwache Volkswirtschaften - Art. 8c S.2

Neben seiner Funktion als Rahmenbedingung für das Vorschlagsrecht der Kommission ist Art. 8c als Schutzklausel im eigentlichen Sinne von Bedeutung. Art. 8c S.2 impliziert

- 
1. Zu den beiden anderen Regelungen, die ebenfalls den Schutz einzelstaatlicher Interessen gewährleisten sollen, ohne jedoch vom Gemeinschaftsrecht abweichendes nationales Recht zuzulassen, namentlich Art. 8c S.1 und Art. 100a Abs.3, s.o. Kapitel 2, C. I. 3. (S. 50 ff.) und C. II. 3. (S. 56 ff.).

nämlich die Zulässigkeit von Ausnahmeregelungen für Volkswirtschaften mit niedrigem Entwicklungsstand. Entsprechende Regionen sollen vor allzu großen Belastungen geschützt werden, indem sie von der Geltung des gemeinschaftlichen Rechtsaktes befreit werden.

Eine solche Ausnahmeregelung ist jedoch gemäß Art. 8c S.2 an zwei Bedingungen geknüpft. Einmal darf die Befreiung nur vorübergehend erteilt werden. Das bedeutet, daß sie grundsätzlich zeitlich limitiert sein muß. Eine unbefristete Ausnahme ist nur insoweit zulässig, als zumindest ein - wenn auch nicht exakt bestimmbares - zukünftiges Ereignis als Endtermin feststeht, damit es nicht zu einer dauerhaften Abspaltung der betreffenden Gebiete von dem Anwendungsbereich des Rechtsaktes kommt.<sup>2</sup> Des weiteren muß die Klausel so gewählt werden, daß sie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes möglichst wenig beeinträchtigt.

Die vorliegende Sonderregel steht im Zusammenhang mit dem Abschnitt der EEA über "wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt"<sup>3</sup> und soll besonders schwach entwickelte Regionen vor wirtschaftlichen Rückschlägen bewahren. Sie erlaubt eine dem jeweiligen Leistungsvermögen der Volkswirtschaften angepaßte, schrittweise Vereinigung der nationalen Einzelmärkte zu einem einheitlichen Binnenmarkt.

---

2. Grabitz, in: ders. (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 8c Rn.7-9.

3. Art. 130a - 130e.

B. Die integrierte Schutzklausel - Art. 100a Abs.5

Eine ähnliche Regelung wie Art. 8c S.2 enthält Art. 100a Abs.4. Danach kann eine Rechtsangleichungsmaßnahme aufgrund von Art. 100a Abs.1 mit einer Klausel versehen werden, die es den Mitgliedstaaten gestattet, im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehende vorläufige Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Dieses Recht der Mitgliedstaaten unterliegt mehreren Bedingungen.

Im Gegensatz zu Art. 8c, der die im Einzelfall besonders belasteten Regionen zu schützen sucht, muß eine Schutzklausel, die gemäß Art. 100a Abs.5 in einen Rechtsakt eingefügt wurde, für alle Mitgliedstaaten gelten.<sup>4</sup> Während Art.8c den unterschiedlichen ökonomischen Gegebenheiten Rechnung trägt, dient Art. 100a Abs.5 der Protektion rein nichtwirtschaftlicher Interessen. Die Gründe, die die Abweichung nationaler Regelungen vom Gemeinschaftsrecht gestatten, sind dieselben, die gemäß Art. 36 Beschränkungen des freien Warenverkehrs rechtfertigen.

Ebenso wie in Art. 8c ist das Recht der Mitgliedstaaten aus Art. 100a Abs.5 zeitlich limitiert, denn es dürfen nur vorläufige, keine dauerhaften Schutzmaßnahmen ergriffen werden.<sup>5</sup> Aus dem Wortlaut des Abs. 5 ergibt sich weiterhin, daß die Vorschrift nicht wie Art. 8c von allgemeiner Tragweite

---

4. Glaesner, EuR 21 (1986), 119-152 (134); Langeheine, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100a Rn.89.  
5. Meier, NJW 40 (1987), 537-542 (539).

ist, sondern ausschließlich im Rahmen der Maßnahmen gemäß Art. 100a Abs.1 Gültigkeit hat.<sup>6</sup>

Im übrigen unterliegt die Einführung nationaler Schutzmaßnahmen einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren, dessen Einzelheiten in dem jeweiligen Rechtsakt selbst festzulegen sind. Sollte die Kommission oder ein Mitgliedstaat die nationalen Schutzmaßnahmen im Einzelfall für vertragswidrig halten, so kann eine Klage wegen Vertragsverletzung vor dem EuGH eingereicht werden. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob sich die in Art. 100a Abs.4 S.3 vorgesehene Möglichkeit, ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen, auch auf Abs.5 erstreckt. Die systematische Stellung der Regelung vor der Schutzklausel des Abs. 5 ließe zwar vermuten, daß das vereinfachte Verfahren nicht bei Streitigkeiten im Rahmen des Abs.5 gültig ist. Andererseits wird die Anwendbarkeit des Verfahrens vom Wortlaut her nicht auf den Mißbrauch der in Abs. 4 genannten Rechte beschränkt. Die Bezugnahme auf die "in diesem Artikel vorgesehenen Befugnisse" gestattet vielmehr auch eine Einbeziehung des Abs. 5 in den Geltungsbereich des beschleunigten Verfahrens.<sup>7</sup> Im übrigen erscheint das gemäß Art. 169, 170 erforderliche Vorverfahren, d.h. die Stellungnahme der Kommission nach erfolgter Anhörung des betroffenen Mitgliedstaates, auch entbehrlich, da gemäß Art. 100a Abs.5 die Inanspruchnahme der Schutzklausel ohnehin einem Kontrollverfahren unterworfen ist. Man kann daher davon ausgehen, daß dem beklagten Mitgliedstaat ausreichend Gelegenheit gegeben wurde, sich zu äußern, und daß sich auch die Kommission ausführlich mit dem jeweiligen Problem befaßt hat. Mithin kann bei Zweifeln über die Zulässigkeit einzelstaatlicher Maßnahmen

---

6. "Die vorgenannten Harmonisierungsmaßnahmen ...".

7. De Ruyt, 173; Langeheine, Fn.4, Rn. 91.

im Rahmen des Art. 100a Abs.5 der EuGH in einem vereinfachten Verfahren gemäß Art. 100a Abs.4 S.3 angerufen werden.<sup>8</sup> Insgesamt ist die Einführung von Schutzmaßnahmen von zahlreichen Voraussetzungen abhängig, so daß die Gefahr eines allzu extensiven Gebrauchs dieses Sonderrechts nicht gegeben scheint.

#### C. Die individuelle Schutzklausel - Art. 100a Abs.4

Die weitaus bedeutenste Schutzvorschrift innerhalb des Abschnitts über den Binnenmarkt ist Art. 100a Abs.4. Im Gegensatz zu den vorher behandelten Klauseln (Art. 8c und Art. 100a Abs.5) ist hier keine Normierung eines Vorbehalts in der jeweiligen Harmonisierungsmaßnahme erforderlich. Vielmehr gestattet Art. 100a Abs.4 unter bestimmten Voraussetzungen selbst und unmittelbar die Anwendung einzelstaatlicher Vorschriften, die im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen. Möchte ein Mitgliedstaat derartige Vorschriften aufrechterhalten, kann er sich also direkt auf Art. 100a Abs.4 berufen.

---

8. De Ruyt, 173.

## **I. Voraussetzungen**

Art. 100 Abs.4 nennt mehrere teils objektive Bedingungen, die an den gemeinschaftlichen Rechtsakt bzw. das abweichende nationale Recht gestellt werden, teils subjektive Bedingungen, die sich auf die Position des Mitgliedstaates beziehen, der die Klausel geltend macht.

### **1. Objektive Voraussetzungen**

#### **a. Die zugrundeliegende Ratsentscheidung**

Die Inanspruchnahme des Sonderrechts aus Art. 100a Abs.4 setzt zunächst voraus, daß der Rat eine Rechtsangleichungsmaßnahme gemäß Art. 100a Abs.1 verabschiedet hat. Daneben ist Abs. 4 auch im Rahmen des Art. 100b anwendbar, d.h., wenn der Rat die Mitgliedstaaten verpflichtet hat, bestimmte nationale Vorschriften wechselseitig als gleichwertig anzuerkennen.<sup>9</sup>

Nach dem expliziten Wortlaut des Abs.4 ist es allerdings erforderlich, daß der betreffende Ratsbeschluß mit qualifizierter Mehrheit ergangen ist. Mit anderen Worten soll eine Berufung auf die Klausel ausgeschlossen sein, wenn der Rat einstimmig entschieden hat.

Gegen diese Voraussetzung wurden Bedenken erhoben, weil sie dazu führen könne, daß ein Mitgliedstaat nur deshalb gegen eine Harmonisierungsmaßnahme stimmt, um sich das Recht vorzubehalten, später eventuell eigene strengere Standards

---

9. Siehe Art. 100b Abs.2.



aufrechtzuerhalten.<sup>10</sup> Diese Befürchtung scheint zwar auf den ersten Blick nicht ganz unbegründet. Es wäre jedoch mit Sinn und Zweck der Schutzklausel unvereinbar, ihre Anwendung auch bei einstimmig erfolgter Rechtsangleichung zu gestatten.<sup>11</sup> Denn Art. 100a Abs.4 stellt das notwendige Korrelat zur Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips in Art. 100a Abs.1 dar.<sup>12</sup> Er wurde vor allem auf Drängen Irlands, Großbritanniens, Dänemarks und der Bundesrepublik eingefügt, die wegen der Möglichkeit, bei Ratsentscheidungen überstimmt zu werden, um ihre hohen nationalen Schutzniveaus in den Bereichen Umwelt und Lebensqualität fürchteten.<sup>13</sup> Dieses Problem entfällt jedoch, wenn sich alle Ratsmitglieder einig sind. Die Gültigkeit der Schutzklausel wäre in diesem Fall überflüssig. Im übrigen gebietet der Ausnahmecharakter der Vorschrift eine restriktive Auslegung ihres Anwendungsbereichs,<sup>14</sup> so daß es schon aus diesem Grund nicht möglich ist, sich über den eindeutigen Wortlaut von Abs.4 hinwegzusetzen. Die Inanspruchnahme der Schutzklausel ist also nur in Fällen eines qualifiziert mehrheitlichen Ratsbeschlusses statthaft.<sup>15</sup>

Fraglich ist, ob das Vorliegen einer in den die Harmonisierungsmaßnahme eingefügten Schutzklausel i.S.d. Art. 100a Abs.5 die Anwendbarkeit des Abs.4 ausschließt. Dafür spricht,

---

10. Gulmann, CMLRev 24 (1987), 31-40 (38).

11. So aber Gulmann, Fn. 10, 37/38.

12. Ehlermann, CMLRev 24 (1987), 361-404 (389 u. 390); Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.57.

13. Vgl. de Ruyt, 170; Ehlermann, Fn. 12, 389.

14. Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.65; Ehlermann, Fn. 12, 390.

15. Ehlermann, Fn. 12, 391; Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.58; Steindorff, ZHR 150 (1986), 687-704 (701); Jacqué, RTDE 22 (1986), 575-612 (600); Krämer, CMLRev 24 (1987), 659-688 (679).

daß die integrierte Schutzklausel den betroffenen Mitgliedstaaten im Regelfall einen ausreichenden Schutz ihrer Sonderinteressen ermöglichen sollte. Eine darüber hinausgehende Berufung auf Abs.4 erscheint mißbräuchlich.<sup>16</sup> Damit hätten es allerdings die diejenigen Staaten, die die qualifizierte Mehrheit bilden, jederzeit in der Hand, durch den Einbau einer Schutzklausel i.S.d. Art. 100a Abs.5, der Minderheit den Rückgriff auf den gerade zu ihrem Schutz geschaffenen Abs.4 zu verwehren.<sup>17</sup>

Wegen dieser Bedenken kann eine formalrechtliche Lösung im Sinne einer absoluten Ausschlußwirkung des Art. 100a Abs.5 nicht akzeptiert werden. Vielmehr sollten materiellrechtliche Aspekte den Ausschlag geben. Im Regelfall wird Art. 100a Abs.4 schon tatbestandlich nicht eingreifen, soweit der Rechtsakt eine Schutzklausel i.S.d. Art. 100a Abs.5 enthält. Denn die Möglichkeit für einen Mitgliedstaat, vorläufige Schutzmaßnahmen zu ergreifen, läßt grundsätzlich die "Erforderlichkeit" i.S.d. Abs.4 entfallen, nationale Vorschriften weiterhin anzuwenden. In besonders gelagerten Fällen sollte darüber hinaus auch eine Berufung auf Abs.4 zulässig sein. Dies kann jedoch nur gelten, soweit die integrierte Schutzklausel allein dem Schutzbedürfnis des betroffenen Mitgliedstaates nicht genügt. Jede weitere Inanspruchnahme des Abs. 4 muß als vertragswidriger Rechtsmißbrauch angesehen werden.<sup>18</sup>

---

16. So z.B. Meier, Fn. 5, 540; Glaesner, Fn. 4, 134; ähnl. auch de Ruyt, 171.

17. Vgl. Jacqué, Fn.15, 600; Gulmann, Fn. 10, 38.

18. Vgl. Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn. 77.

b. Das anwendbare nationale Recht

Weitere Voraussetzung ist, daß zugunsten der mitgliedstaatlichen Bestimmung einer der in Art. 100a Abs.4 genannten Rechtfertigungsgründe eingreift. Dazu zählen einmal die in Art. 36 aufgezählten Erfordernisse, auf den Art. 100a Abs.4 verweist. Darüber hinaus werden der Umweltschutz sowie der Schutz der Arbeitsumwelt als mögliche Rechtfertigungsgründe genannt. Beschränkungen des freien Warenverkehrs zum Zwecke des Umweltschutzes waren als ein dem Art. 30 innewohnender Vorbehalt schon nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH zulässig. Insoweit hat sich die Rechtslage also nicht geändert.<sup>19</sup> Der Schutz der Arbeitsumwelt ist hingegen ein neues Element. Dem Art. 118a läßt sich entnehmen, daß es hierbei vor allem um die Gesundheit und die Sicherheit der Arbeitnehmer geht.

Mit der Formulierung "wichtige Erfordernisse" in Art. 100a Abs.4 wird deutlich an die Rechtsprechung des EuGH zu Art.30/36 angeknüpft, wonach Handelshemmnisse hingenommen werden müssen, soweit sie wegen "zwingender Erfordernisse" bestehen.<sup>20</sup> Der in diesem Zusammenhang vom EuGH entwickelte Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wird daher auch bei der Prüfung der Rechtfertigungsgründe im Rahmen des Art. 100a Abs. 4

---

19. Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn. 72; Meier, Fn. 5, 541. Das maßgebliche Urteil erging in der Rs. 240/83 (ADBHU), Slg. 31 (1985), 531-552 (549).

20. Siehe z.B. Rs.120/78 (Cassis de Dijon), Slg. 25 (1979), 649-675 (662). Vgl. Ehlermann, Fn. 12, 392.

zu beachten sein. <sup>21</sup>

Der neue Artikel bewirkt in einem weiteren Punkt eine bedeutende Veränderung der Rechtslage. Denn nach der Rechtsprechung des EuGH war ein Rückgriff auf Art. 36 nach erfolgter Harmonisierung nicht mehr möglich. <sup>22</sup> Art. 100a Abs.4 verweist deshalb auch nur indirekt auf Art. 36, indem er die sinngemäße Heranziehung der dort erwähnten Rechtfertigungsgründe ermöglicht. Somit ist das Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des Art. 36 nicht erforderlich. Entsprechend ist das Recht der Mitgliedstaaten, sich auf zwingende Erfordernisse des Art. 36 zu berufen, keineswegs auf den Bereich des freien Warenverkehrs beschränkt. <sup>23</sup>

Weiterhin dürfen die nationalen Bestimmungen weder der willkürlichen Diskriminierung noch der verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten dienen. <sup>24</sup>

Aus den genannten Bedingungen ergibt sich außerdem zwangsläufig, daß überhaupt nur solche Vorschriften in Betracht kommen, die ein höheres Schutzniveau als das auf Gemeinschaftsebene bestehende festlegen.

Eine zeitliche Begrenzung für die Anwendung des vom Gemeinschaftsrecht abweichenden nationalen Rechts enthält Art. 100a Abs.4 nicht. Die Tatsache, daß die Schutzklausel auch im Rahmen von Art. 100b gilt, zeigt sogar, daß eine Aufrechterhaltung solcher Vorschriften auch nach 1992 zulässig ist.

- 
21. Glaesner, Fn. 4, 135; Jacqué, Fn. 15, 601; de Ruyt, 174.  
Zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz siehe bspw. Rs.13/78 (Eggers), EuGH Slg. 24 (1978), 1935-1968 (1955/1956) und Rs. 251/78 (Denkavit), Slg. 25 (1979), 3369-3396 (3391).
22. Forwood/Clough, EuLRev 11 (1986), 383-408 (393); Jacqué, Fn. 15, 600. Zur diesbezügl. Rspr. des EuGH siehe z.B. Rs.148/78 (Ratti), Slg. 25 (1979), 1629-1656 (1644).
23. So aber Meier, Fn. 5, 540 und Steindorff, Fn. 15, 701.
24. Diese negative Voraussetzung wird von der Kommission geprüft.  
Zum Verfahren siehe in diesem Kapitel u. C. II., S. 71 ff.

Problematisch ist allerdings, ob Art. 100a Abs.4 neben der fortgesetzten Anwendung bereits existierender nationaler Vorschriften auch die Einführung neuer, dem Gemeinschaftsrecht widersprechender Normen erlaubt.

Dies wird zum Teil ohne nähere Begründung befürwortet.<sup>25</sup> Der in Abs. 4 gewählte Begriff "anwenden" spricht allerdings gegen diese Annahme. Dies wird besonders deutlich, wenn man den Wortlaut des Art. 100a Abs.4 mit der in Art. 130t verwendeten Formulierung vergleicht. Dort wird den Mitgliedstaaten gestattet, Schutzmaßnahmen "beizubehalten oder zu ergreifen". Die unterschiedliche Begriffswahl kann nur dahingehend zu verstehen sein, daß im Rahmen des Art. 100a Abs.4 eben gerade keine neuen Vorschriften erlassen werden sollen.<sup>26</sup> Diese Interpretation wird auch dem Sinn der Klausel gerecht. Es soll verhindert werden, daß sich Mitgliedstaaten wegen Harmonisierungsmaßnahmen gezwungen sehen, ihr vorhandenes hohes nationales Schutzniveau abzusenken. Das einzelstaatliche Interesse daran, ein höheres als das gemeinschaftliche Schutzniveau erstmals zu schaffen, ist demgegenüber weniger schützenswert und muß deshalb im Hinblick auf die gemeinsame Zielsetzung des Art. 8a zurücktreten. Denn die Einführung neuer, besonders hoch angesetzter Schutznormen würde zugleich die Schaffung neuer Barrieren bedeuten und damit die Verwirklichung des Binnenmarktes immer wieder von neuem in Frage stellen. Folglich ist der Erlass neuer abweichender nationaler Schutzvorschriften nicht durch Art. 100a Abs.4 gedeckt.<sup>27</sup>

---

25. De Ruyt, 171; Meier, Fn. 5, 538.

26. Krämer, Fn. 15, 680.

27. Krämer, Fn. 15, 681; Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.65; a.A. Flynn, CMLRev 24 (1987), 689-707 (698).

## 2. Subjektive Voraussetzungen

Dem Schutzzweck der Vorschrift entsprechend gilt Art. 100a Abs.4 jedenfalls für alle Mitgliedstaaten, die in der Abstimmung über den gemeinschaftlichen Rechtsakt unterlegen sind. Dazu zählen nicht nur diejenigen Ratsmitglieder, die mit "nein" gestimmt haben. Es gehören auch solche dazu, die sich der Stimme enthalten haben, da es bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen gemäß Art. 148 Abs.2 allein auf die Ja-Stimmen ankommt, Stimmenthaltungen mithin wie ablehnende Voten zu bewerten sind.<sup>28</sup>

Zweifelhaft ist, ob sich darüber hinaus auch solche Staaten, die sich ursprünglich für die Harmonisierungsmaßnahme ausgesprochen hatten, auf die Klausel berufen können. Einerseits ist es wohl nicht auszuschließen, daß die Probleme, die eine Anwendung nationaler Regeln notwendig erscheinen lassen, erst später auftreten und bei der Abstimmung noch nicht vorhersehbar waren. Dies wird aber nur äußerst selten der Fall sein. Vor allem ist aber der Sinn des Abs. 4 deutlich der, einen Ausgleich für den Verzicht auf das Einstimmigkeitserfordernis zu schaffen, also die überstimmte Minderheit zu schützen. Diesem Zweck würde es widersprechen, dehnte man den Anwendungsbereich auch auf zustimmende Staaten aus. Hinzukommt, daß wiederum der Grundsatz der restriktiven Auslegung zu beachten ist, da Art. 100a Abs.4 eine Ausnahmenvorschrift darstellt.<sup>29</sup>

---

28. Langeheine, Fn.4, Art. 100a Rn.63.

Art. 148 Abs.3, der besagt, daß Stimmenthaltungen nicht gewertet werden, findet nur bei Einstimmigkeitsentscheidungen Anwendung.

29. Ehlermann, Fn. 12, 390.

Außerdem würde die Annahme, daß die Schutzklausel auch zugunsten der zustimmenden Ratsmitglieder gilt, konsequenterweise dazu führen, daß auch deren Geltung bei einstimmig getroffenen Entscheidungen bejaht werden muß. Damit würde letztlich der Ausnahmecharakter des Abs. 4 aufgehoben und die gesamte Konzeption des Art. 100a in Frage gestellt werden. Subjektive Voraussetzung des Art. 100a Abs. 4 ist deshalb, daß der sich auf die Klausel berufende Staat dem gemeinschaftlichen Rechtsakt nicht zugestimmt hat.<sup>30</sup>

## II. Verfahren

Die Geltendmachung der Schutzklausel ist in ein Verfahren eingebunden, das der Kommission ermöglichen soll, die Rechtsausübung durch die einzelnen Mitgliedstaaten zu kontrollieren. Gemäß Art. 100a Abs.4 S.1 ist der betreffende Staat zunächst verpflichtet, der Kommission mitzuteilen, welche Vorschriften er weiterhin anzuwenden gedenkt. Die Kommission prüft sodann, ob die von dem Mitgliedstaat angestrebte Abweichung vom Gemeinschaftsrecht eine willkürliche Diskriminierung oder eine verschleierte Handelsbeschränkung bedeutet. Ist dies nicht der Fall, werden die fraglichen nationalen Normen von ihr bestätigt.<sup>31</sup>

Aus der Regelung des Abs.4 geht nicht deutlich hervor, welche Rechtswirkung diese Bestätigung hat und wie folglich die

---

30. Ehlermann, Fn. 12, 394/395; Jacqué, Fn. 15, 600; Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.62; Seidel, in: Comité des constructeurs d'automobiles du Marché Commun, Die Einheitliche Europäische Akte und die Zukunft der Rechtsangleichung in der EWG (Conference Paper, 18.11. 1986), 53-71 (63).

31. Art. 100a Abs.4 S.2.

Rechtslage bis zu ihrem Vorliegen zu beurteilen ist. Man kann jedoch davon ausgehen, daß der gemeinschaftliche Rechtsakt, der die Angleichung des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten anordnet, den Staaten regelmäßig eine angemessene Frist zur Durchführung der dazu erforderlichen Maßnahmen läßt.<sup>32</sup> Während dieser Übergangszeit entfaltet das neue Gemeinschaftsrecht noch keine volle Bindungswirkung. Die Mitgliedstaaten sind lediglich verpflichtet, die vorgesehene Harmonisierung nicht aktiv zu behindern, indem sie neues entgegenstehendes Recht schaffen.<sup>33</sup> Existierende nationale Vorschriften können aber bis zum Ablauf der Frist angewendet werden,<sup>34</sup> ohne daß es insoweit auf eine Bestätigung seitens der Kommission ankäme. Mit dem Ende dieser Anpassungsphase tritt dann die unbeschränkte Rechtsbindung der Mitgliedstaaten an die gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme ein, mit der Folge, daß jede weitere Aufrechterhaltung widersprechender nationaler Regeln eine Verletzung des Gemeinschaftsrechts darstellt.<sup>35</sup>

Dieses vorausgeschickt, kann die rechtliche Bedeutung der Bestätigung im Rahmen des Art. 100a Abs.4 sinnvollerweise nur

---

32. Siehe z.B. den Vorschlag der Kommission für eine RL des Rates ... zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ... gegen Verunreinigung der Luft durch Abgase von Kfz-Motoren mit Fremdzündung. In Art.2 Abs.2 dieser RL ist eine stufenweise Anpassung der relevanten nationalen Regelungen bis 1994 vorgesehen. S. ABl. C 257/1987, 1 ff (2).

Auch bei Verordnungen, die im Gegensatz zu Richtlinien keiner Umsetzung im eigentlichen Sinne bedürfen, können u.U. dennoch einzelstaatliche Durchführungsmaßnahmen erforderlich sein, vgl. Beutler/Bieber, 181.

33. Bleckmann, 443.

34. Langeheine, Fn. 4, Art. 100 Rn.67.

35. Vgl. Langeheine, Fn. 4, Art. 100 Rn. 68.



darin liegen, den betreffenden Mitgliedstaat von der Rechtsbindung an die Harmonisierungsrichtlinie oder -verordnung zu befreien. Demzufolge ist eine nach Ablauf der Anpassungsfrist fortgesetzte Anwendung einzelstaatlicher Normen nur zulässig, wenn die Bestätigung der Kommission, d.h. die "Erlaubnis" dazu, vorliegt.<sup>36</sup> Es handelt sich bei der Regel des Art. 100a Abs.4 S.2 mithin um einen Genehmigungsvorbehalt. Dieses Ergebnis wird auch durch einen Vergleich mit Art. 93 Abs.2 und Abs.3 bestätigt, dem Art. 100a Abs.4 offensichtlich nachgebildet ist.<sup>37</sup> Dort ergibt sich bereits aus dem Wortlaut, daß die Einführung nationaler Maßnahmen einem Genehmigungsvorbehalt seitens der Kommission unterliegt.<sup>38</sup> Im Regelfall sollte die in der Rechtsangleichungsmaßnahme enthaltene Frist zur Durchführung dieses Kontrollverfahrens (Mitteilung - Prüfung - Bestätigung) ausreichen.<sup>39</sup>

Verzögert die Kommission jedoch ihre Entscheidung unverhältnismäßig lange, so kann der betroffene Mitgliedstaat Untätigkeitsklage gemäß Art.175 erheben. Die ausdrückliche Verweigerung der Bestätigung ist gemäß Art. 173 angreifbar.<sup>40</sup> Aber

---

36. Meier, Fn.5, 540; Forwood/Clough, Fn.22, 398; ähnl.Glaesner, Fn. 4, 135; a.A. Gulmann, Fn. 10, 39. Auch Seidel lehnt eine rechtskonstitutive Wirkung der Bestätigung ab, Fn. 30, 64.

37. Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn.83; ähnl. Ehlermann, Fn.12, 398.Vgl. auch Flynn, Fn. 27, 699/700, der i.ü. zu Recht darauf hinweist, daß eine entgegengesetzte Interpretation eine Revolution im EG-Recht bedeuten würde, weil die Anwendung widersprechender nationaler Normen ohne Gestattung den Grundsatz vom Vorrang des Gemeinschaftsrechts gänzlich in Frage stellt, op. cit., 695/696.

38. Art. 93 Abs. 3 S.3 lautet: "Der betreffende Mitgliedstaat darf die beabsichtigte Maßnahme nicht durchführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat."

39. Vgl. Ehlermann, der fordert, daß die Kommission vor der endgültigen Wirksamkeit der Harmonisierungsmaßnahme entscheiden möge, Fn. 12, 398.

40. Jacqué, Fn. 15, 600; Langeheine, Fn. 4, Art. 100a Rn. 81.

auch die Kommission oder ein Mitgliedstaat können ihrerseits gemäß Art. 100a Abs.4 S.3 in einem beschleunigten Verfahren Klage vor dem EuGH erheben, wenn sie der Meinung sind, daß ein anderer Mitgliedstaat die Rechte aus Abs. 4 mißbraucht. Soweit erforderlich kann der EuGH vorläufige Anordnungen gemäß Art. 185, 186 treffen.

#### D. Kurze Bewertung

Die Realisierung des Binnenmarktes kann nur gelingen, wenn von den Schutzklauseln behutsam Gebrauch gemacht wird. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz spielt dabei eine entscheidende Rolle. Jede Ausnahme von einem gemeinsamen Vorgehen aller Mitgliedstaaten bedeutet einen Eingriff in das Gemeinschaftsrecht. Dieser darf nur unter Verwendung des mildesten Mittels erfolgen und keinesfalls über das absolut erforderliche Maß hinausgehen.

Je mehr die Kommission die Anforderungen des Art. 100a Abs.3 tatsächlich beachtet, desto weniger werden sich Mitgliedstaaten gezwungen sehen, auf Art. 100a Abs.4 zurückzugreifen.<sup>41</sup> Allerdings verstärkt sich damit zugleich die Notwendigkeit differenzierter Regelungen im Sinne des Art. 8c.<sup>42</sup>

---

41. Meier, Fn.5, 539.

42. Jacqué, Fn. 15, 601.

#### Kapitel 4: Vergleich zur bisherigen Rechtslage

Um festzustellen, inwieweit die neuen Vorschriften tatsächlich zu einer Kompetenzerweiterung für die EG geführt haben, ist es erforderlich, die neuen Ermächtigungsnormen mit den bisher vorhandenen Rechtsetzungsmöglichkeiten zu vergleichen.

##### A. Artikel 100a im Verhältnis zu Art. 100

Der neue Art. 100a stellt ebenso wie der alte Art. 100 eine Rechtsgrundlage für die Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften dar. Ihr Anwendungsbereich ist jedoch nicht identisch. Die Abgrenzung ergibt sich in erster Linie aus Art. 100a Abs.1 S. 2. Dort wird ausdrücklich festgelegt, daß die Verwirklichung bestimmter Ziele, nämlich die Realisierung des Binnenmarktes nicht auf der Basis von Art. 100, sondern "in Abweichung" von dieser Vorschrift auf der Grundlage von Art. 100a zu erfolgen hat.<sup>1</sup> Damit ist Art. 100a lex specialis gegenüber Art. 100.<sup>2</sup>

- 
1. Art. 100a Abs.1 S.2 lautet wörtlich: "Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, gilt in Abweichung von Artikel 100 für die Verwirklichung der Ziele des Artikel 8a die nachstehende Regelung."
  2. Ehlermann, CMLRev 24 (1987), 361-404 (382); Langeheine, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100a Rn. 92.
-

Ein Vergleich zwischen der neuen, durch die Einführung von Art. 100a geschaffenen Rechtslage und der bisherigen rechtlichen Situation kann sich mithin auf eine Gegenüberstellung von Art. 100 und Art. 100a konzentrieren.

#### I. Bisherige Rechtslage

Aufgrund von Art. 100a können binnenmarktsrelevante Harmonisierungsmaßnahmen verabschiedet werden. Der Anwendungsbereich des Art. 100a ist jedoch in zweierlei Hinsicht begrenzt. Zum einen schränken die in Absatz 2 genannten Ausnahmen (Freizügigkeit, Steuern, Rechte und Interessen der Arbeitnehmer) den sachlichen Geltungsbereich erheblich ein. Weiterhin enthält Art. 100a Abs. 1 S.1 einen Vorbehalt zugunsten bestehender Vertragsvorschriften, so daß spezielle Vorschriften, die bislang schon Art. 100 verdrängten, auch dem Art. 100a vorgehen. Im Ergebnis wird Art. 100a daher vorwiegend zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Warenverkehr herangezogen werden können.<sup>3</sup>

In diesem Bereich besteht seit dem Ende der Übergangszeit im wesentlichen nur eine generelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten, keine Zölle oder mengenmäßigen Beschränkungen bzw. Maßnahmen gleicher Wirkung neu einzuführen. Diese reinen "Standstill"-Klauseln verhindern aber nur die Errichtung neuer Handelsbarrieren. Sie bieten keine geeignete Basis zum aktiven Abbau bestehender Schranken. Gleiches gilt für Art. 30, der ein grundsätzliches Verbot jeglicher nichttarifärer Handelsbe-

---

3. S.O. Kapitel 2, C. I. 1., S. 46.

schränkungen normiert.<sup>4</sup> Ein Tätigwerden der Gemeinschaft ist allerdings erforderlich, da der freie Warenverkehr nach wie vor durch derartige nichttarifäre Handelshemmnisse, die vor allem aus gemäß Art. 36 gerechtfertigten einzelstaatlichen Maßnahmen resultieren, erheblich behindert wird.<sup>5</sup> Aus Mangel an einer speziellen Ermächtigung zur Rechtsetzung gewann daher im Bereich freier Warenverkehr Art. 100 zunehmend an Bedeutung.<sup>6</sup>

Rechtsangleichungsmaßnahmen aufgrund von Art. 100 sind an drei entscheidende Bedingungen geknüpft. In formeller Hinsicht ist zu beachten, daß Art. 100 ausschließlich den Erlass von Richtlinien gestattet und daß der Rat dabei einstimmig entscheiden muß.

Materielle Voraussetzung ist, daß sich die nationalen Vorschriften, die Gegenstand der Harmonisierungsmaßnahme sind, "unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken". Alle drei Elemente haben sich jedoch als problematisch erwiesen.

Einstimmigkeitsbeschlüsse wurden aus zahlreichen, insbesondere politischen Gründen zunehmend schwerer erreichbar. Diese Tendenz verstärkte sich, als durch den Beitritt Dänemarks, Großbritanniens und Irlands 1973 sowie später dann Griechenlands (1981) die Homogenität innerhalb der Gemeinschaft erheblich geringer wurde. Dies führte nicht selten zu jahrelangen

---

4. Vgl. Meier, NJW 40 (1987), 537-542 (540/541).

5. Vgl. Stein/Hay/Waelbroeck, 414 und VerLoren van Themaat, in: Smit/Herzog (eds.), The Law of the EEC, Vol. 3, 3-480.

6. Beutler/Bieber, 376; VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-480; Vignes, in: Mégret/Louis/Vignes/Waelbroeck/Wägenbauer, Le Droit de la CEE, Vol. 5, Art. 100 Anm. 13.

Verhandlungen, so daß die Richtlinie, wenn sie endlich verabschiedet wurde, Gefahr lief, längst durch die (technische) Entwicklung überholt zu sein.<sup>7</sup>

Die Begrenzung der Kompetenznorm auf Richtlinien stellte sich ebenfalls als fragwürdig heraus, was mit dem Hauptanwendungsfall des Art. 100 zusammenhängt, der Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse. Hier geht es regelmäßig um die Angleichung von Vermarktungsregeln wie zum Beispiel technische Sicherheitsnormen für Produkte oder Vorschriften über die Zulassung pharmazeutischer Erzeugnisse.<sup>8</sup> Um in diesen Bereichen tatsächlich eine Harmonisierung zu erreichen, sind äußerst detaillierte Regelungen in dem gemeinschaftlichen Rechtsakt oft nicht vermeidbar.<sup>9</sup> Die Zulässigkeit derartiger detaillierter Festsetzungen innerhalb einer Richtlinie ist jedoch zweifelhaft. Gemäß Art. 189 Abs. 3 ist die Richtlinie, die an die Mitgliedstaaten gerichtet wird, nur hinsichtlich ihrer Zielsetzung verbindlich. Sie bedarf der Umsetzung in nationales Recht, wobei dem einzelnen Mitgliedstaat aber ein Ermessensspielraum verbleiben soll, namentlich "die Wahl der Form und der Mittel". Wird das Ziel der Harmonisierung bereits in der Richtlinie in allen Einzelheiten geregelt, so schrumpft dieser Spielraum nahezu auf Null zusammen. Dies widerspricht der Grundidee der Richtlinie wie sie in Art. 189 Abs. 3 konzipiert ist. Demzufolge wurden derartige Richtlinien von

---

7. Siehe auch die Ausführungen bei Bruha, ZaÖRV 46 (1986), 1-30 (3).

8. Vignes, Fn. 6, Art. 100 Anm. 27.

9. VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-554; Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 14.

den Mitgliedstaaten zum Teil nur zögernd akzeptiert, <sup>10</sup> wodurch der ohnehin schwerfällige Entscheidungsprozeß zusätzlich belastet und verlangsamt wurde.

Als weiteres Problem stellt sich die Interpretation des Tatbestandsmerkmals "unmittelbare Auswirkung" dar. Zum Teil wird angenommen, daß die nationalen Vorschriften, die angeglichen werden sollen, einen negativen Effekt auf den Gemeinsamen Markt haben müssen, das heißt, seine Errichtung oder sein Funktionieren behindern. <sup>11</sup> Nach anderer Ansicht soll eine unmittelbare "Auswirkung" schon vorliegen, wenn die betreffenden mitgliedstaatlichen Normen die Ziele des Gemeinsamen Marktes nicht fördern, also lediglich keinen positiven Einfluß auf die Wirtschaftstätigkeit haben. <sup>12</sup>

Letztlich hat sich die Richtlinienkompetenz gemäß Art. 100 wegen ihrer Flexibilität aber doch als Mittel zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften und damit zum Abbau nichttarifärer Handelsbeschränkungen bewährt. <sup>13</sup> Soweit Materie und Ziel der Rechtsangleichung es erforderten, wurden auch Richtlinien mit Detailregelungen angenommen.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt eine stetig ansteigende Zahl von auf Art. 100 gestützten Rechtsakten. <sup>14</sup> Dies

---

10. Vgl. Taschner, in: Groeben/Boeckh (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 100 Rn. 31; VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-554. Taschner ist allerdings nicht der Auffassung, daß Detailregelungen bis hin zur Rechtsvereinheitlichung der Konzeption der RL i.S.d. Art. 189 Abs.3 entgegenstehen, a.a.O.

11. Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 32; Vignes, Fn. 6, Art. 100 Anm. 10.

12. Taschner, Fn. 10, Art. 100 Rn. 25.

13. Taschner, Fn. 10, Art. 100 Rn. 30/31; Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 37.

14. Siehe z.B. die Auflistung der auf Art. 100 (und 101) gegründeten RL bei VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-507 ff (Appendices).

unterstreicht die außerordentliche Bedeutung, die die Harmonisierung des Rechts im Hinblick auf die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes und hier insbesondere die Durchsetzung der Grundfreiheiten hat.

## II. Die Veränderungen durch Art. 100a

Die Einführung des Art. 100a durch die EEA hat die rechtliche Ausgangssituation für ein Tätigwerden der Gemeinschaft in dem eben beschriebenen Bereich in mehreren Aspekten verändert.

### 1. Grundsätzliche Abweichungen des Art. 100a von Art. 100

Um in Zukunft eine effektivere Tätigkeit der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Rechtsangleichung zu gewährleisten, wurde Art. 100a als neue Ermächtigungsgrundlage in den EWG-Vertrag eingefügt. Bei der Formulierung dieser Vorschrift hat man versucht, die kritischen Punkte des Art. 100 auszuschalten. Art. 100a unterscheidet sich folglich in drei Gesichtspunkten von Art. 100.

Das Einstimmigkeitsprinzip wurde zugunsten der Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, aufgegeben.

Die vorgeschriebene Handlungsform ist nicht mehr auf die Richtlinie beschränkt, sondern umfaßt alle Rechtsakte des Art. 189, insbesondere also auch Verordnungen.

Außerdem ist das Erfordernis der "unmittelbaren Auswirkung" für die nationalen Vorschriften, die angeglichen werden



sollen, entfallen. Nötig ist jetzt vielmehr, daß die gemeinschaftliche Harmonisierungsmaßnahme selbst zur Realisierung des Binnenmarktes beiträgt.<sup>15</sup>

Diese Veränderungen bedeuten zwar für sich betrachtet einen wichtigen Fortschritt. Dieser wird aber sogleich durch zwei Elemente in Frage gestellt, namentlich die Einfügung der Schutzklauseln<sup>16</sup> und die Erklärung der Konferenz zu Art. 100a, in der die Vertragsparteien bekräftigen, in bestimmten Fällen der Handlungsform der Richtlinie den Vorrang einzuräumen. Wie bereits ausgeführt wurde, kann diese Deklaration lediglich als politische Absichtserklärung gewertet werden.<sup>17</sup> Ihre Berücksichtigung ist daher nicht zwingend, so daß Auswirkungen auf die Verabschiedung von Rechtsakten in Bereichen, in denen die Richtlinie kein geeignetes Instrument ist, nicht zu erwarten sind.

## 2. Mögliche Auswirkungen der Schutzklauseln

Demgegenüber können die Schutzklauseln der Absätze 4 und 5 des Art. 100a ein ungleich stärkeres Gewicht bei der Entscheidungsfindung im Rat haben.

Sie stellen in erster Linie das Korrelat zur Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips dar. Die Rechtsangleichung führt zu einer Begrenzung der Freiheit der nationalen Gesetzgeber, die nunmehr an die in der Harmonisierungsmaßnahme enthaltene Zielvor-

---

15. S.O. Kapitel 2, C. I. 1., S. 45 (mit Fn. 53).

Auch Ehlermann geht davon aus, daß jedenfalls dieser Konfliktpunkt beseitigt wurde, Fn. 2, 385.

16. Art. 100a Abs. 4 und Abs. 5 sowie Art. 8c S.2.

17. S.O. Kapitel 2, C.I.2., S.47.

gabe gebunden sind, bedeutet also regelmäßig eine Souveränitätsbeschränkung.<sup>18</sup> Die Einführung des Grundsatzes qualifizierter Mehrheitsentscheidungen für Ratsbeschlüsse über derartige Harmonisierungsmaßnahmen war deshalb nur durchsetzbar, indem man den Mitgliedstaaten zugleich die Möglichkeit eröffnete, ihre Sonderinteressen dennoch hinreichend wahren zu können. Die Schutzklauseln legitimieren daher das Abweichen nationalen Rechts von dem gemeinschaftlichen Ziel der Rechtsangleichung. Sie bergen damit natürlich zugleich die Gefahr, die Integration der Einzelmärkte, die doch eigentlich durch die neue Ermächtigungsnorm erleichtert und beschleunigt werden sollte, erheblich zu verzögern, möglicherweise sogar über Jahre hinaus zu vereiteln. Kritik an den durch die EEA eingefügten Vorschriften ist insoweit begründet.<sup>19</sup>

Die Existenz der Schutzklauseln könnte sich in einem Punkt aber auch positiv auswirken, nämlich im Bereich der Verhaltensmodi im Rat. Denn ein gravierendes Problem der Entscheidungsfindung im Rat ist bislang ungelöst geblieben - der sog. "Luxemburger Kompromiß". Er führte dazu, daß der Rat auch in Fällen, in denen nach dem Vertragstext Mehrheitsbeschlüsse zulässig sind, häufig solange verhandelt, bis Einstimmigkeit erzielt ist. Vorher muß allerdings ein Mitgliedstaat zu erkennen geben, daß er durch die geplante Maßnahme ein eigenes

---

18. VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-560; Vignes, Fn.6, Art. 100 Anm. 19.

19. Siehe z.B. Pescatore, CMLRev 24 (1987), 9-18, der bislang schärfste und unverhohlene Kritiker der EEA. Er ist der Auffassung "... that forgetting about the Single Act would be a lesser evil ... than ratification ..." (op. cit., 9) und meint außerdem "... the Act is the worst piece of drafting I have come across in my practice of European affairs ..." (op. cit., 15).

"vitales Interesse" als gefährdet ansieht.<sup>20</sup> Auf diese Weise werden Ratsentscheidungen oft endlos hinausgezögert oder sogar ganz blockiert.

Eine ausdrückliche Stellungnahme der Mitgliedstaaten zum "Luxemburger Kompromiß" fehlt zwar in der EEA.<sup>21</sup> Die Schutzklauseln könnten sich jedoch in diesem Zusammenhang als nützlich erweisen. Sie gestatten den Mitgliedstaaten, vom Gemeinschaftsrecht derogierendes nationales Recht vorübergehend aufrechtzuerhalten oder andere vorläufige Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere den majorisierten Staaten wird dadurch ermöglicht, wichtige Sonderinteressen zu wahren, obwohl sie in der Abstimmung unterliegen sind. Die Berufung auf ein "vitales Interesse", mit dem Ziel, eine derartige Mehrheitsentscheidung zu verhindern, erscheint unter dieser Voraussetzung überflüssig. In diesem Sinne könnten die Schutzklauseln einen endgültigen Abschied vom "Luxemburger Kompromiß" bewirken.<sup>22</sup> Dabei kommt der Schutzvorschrift des Art. 100a Abs.4 besondere Bedeutung zu, weil sie von den Mitgliedstaaten direkt in Anspruch genommen werden kann, ohne daß es zusätzlich der Einfügung eines Vorbehalts in den Rechtsakt bedarf. Das Gesagte gilt aber auch für Art. 8c S.2 und Art. 100a Abs.5.

20. Diese vielfach als rechtswidrig eingestufte Praxis des Rates entwickelte sich als Folgeerscheinung der von Frankreich zwischen Juli 1965 und Januar 1966 betriebenen Politik des "leeren Stuhls". Siehe dazu Lahr, EA 38 (1983), 223-232 (224-227).

21. S. die diesbezügliche Kritik Pescatores, EuR 21 (1986), 153-169 (165).

22. Vgl. Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 38 und de Ruyt, der im Rahmen der Ausführungen zu Art. 100a Abs.4 davon spricht, daß die Berufung auf das "vitale Interesse" nunmehr quasi der Kontrolle des EuGH unterworfen sei, 175. Ähnl. auch Wessels, der von einer "Ausweichmöglichkeit" spricht, Integration 9 (1986), 65-79 (68).

Im übrigen deutet die Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip, die auch in einigen anderen Artikeln vorgenommen wurde, eine generelle Bereitschaft der Mitgliedstaaten an, in Zukunft tatsächlich von der Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse Gebrauch zu machen.<sup>23</sup> Einige jüngste Fälle von Ratsentscheidungen, in denen trotz Geltendmachung eines "vitalen Interesses" durch ein Mitglied eine mehrheitliche Entscheidung gefällt wurde, bestätigen diese Tendenz.<sup>24</sup>

In materieller Hinsicht haben sich die Kompetenzen der Gemeinschaft durch die Einführung von Art. 100a zwar nicht vergrößert. Die gemäß Art. 100a zulässigen Rechtsakte konnten auch schon aufgrund von Art. 100 verabschiedet werden. Aber die veränderten formellen Voraussetzungen sowie die Festlegung neuer Rahmenbedingungen und Sonderregeln zum Schutz nationaler Interessen erweitern die Möglichkeiten der EG in praktischer Hinsicht.

Art. 100a bietet trotz seiner Mängel eine reelle Chance, die zur Verwirklichung des Binnenmarktes notwendigen Beschlüsse schneller und problemloser zu fassen als es nach Art. 100 möglich gewesen wäre.

---

23. Ähnl. Bassompierre, in: Institut d'études européennes (éd.), *L'Acte unique européen*, 26. Insoweit kann der Kritik Pescatores an der EEA nicht zugestimmt werden, Fn. 21, 165. Vgl. auch Greenwood, CLJ 46 (1987), 1-4 (2).

24. Siehe Lahr, Fn. 20, 229 und Delors, 36.

B. Die Neuerungen durch Art. 100b

Nach Art. 100b ist eine Ratsentscheidung möglich, derzufolge die Mitgliedstaaten ihre nationalen Normen wechselseitig als gleichwertig anerkennen müssen.

I. Die gegenseitige Anerkennung nationaler Maßnahmen nach der alten Rechtslage

Art. 100b gilt, soweit eine Rechtsangleichung gemäß Art. 100a nicht erfolgt ist. Daraus ergeben sich zwei Bedingungen.

Die Angleichung muß theoretisch aufgrund von Art. 100a zulässig gewesen sein, so daß der sachliche Anwendungsbereich von Art. 100b derselbe ist wie derjenige von Art. 100a. Art. 100b wird also ebenso wie Art. 100a vorwiegend für Maßnahmen auf dem Gebiet des freien Warenverkehrs herangezogen werden, <sup>25</sup>für das bislang Art. 100 einschlägig war. <sup>26</sup>

Die zweite Voraussetzung ist, daß eine Angleichung der betreffenden Rechts- oder Verwaltungsvorschriften noch nicht stattgefunden hat. Daraus ist jedoch nicht der Schluß zu ziehen, daß es sich bei der Rechtsangleichung einerseits und der gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit von Normen andererseits um zwei gegensätzliche Konzepte handelte. Vielmehr stellt die wechselseitige Anerkennung von Normen nur eine Form der Harmonisierung nationaler Vorschriften dar, die auch schon

---

25. S.O. Kapitel 2, C. II. 1., S. 53.

26. S. in diesem Kapitel unter A.I., S. 76 f.

bisher auf der Basis von Art. 100 statthaft war.<sup>27</sup> Dies ergibt sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 100, der im Gegensatz zu Art. 57 Abs. 1 die gegenseitige Anerkennung von nationalen Regelungen nicht ausdrücklich erwähnt, aber aus seiner Funktion. Die Harmonisierung innerstaatlichen Rechts gemäß Art. 100 ist kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Realisierung des Gemeinsamen Marktes.<sup>28</sup> Deutlich wird dies bereits in Art. 100 selbst, der die Rechtsangleichung auf solche Vorschriften beschränkt, die sich unmittelbar auf die Errichtung bzw. Funktion des Gemeinsamen Marktes auswirken. Es folgt aber auch aus dem in Art. 3 lit. h normierten Vertragsziel, in dessen Lichte Art. 100 auszulegen ist.<sup>29</sup> Danach soll innerstaatliches Recht angeglichen werden, "soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist", zu dessen wichtigsten Elementen die vier Grundfreiheiten zählen. Die Rechtsangleichung gemäß Art. 100 soll also insbesondere zum Abbau von Hemmnissen für den freien Warenverkehr eingesetzt werden.<sup>30</sup> Dabei sind die durch die Harmonisierungsrichtlinie erfolgenden Eingriffe in die nationalen Rechtsordnungen nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auf das notwendigste zu begrenzen.<sup>31</sup>

Wie die Richtlinie im einzelnen ausgestaltet sein muß, um die Zielverwirklichung sicherzustellen, ist in erster Linie von der anzugleichenden Rechtsmaterie abhängig. Demzufolge haben

---

27. Bruha, Fn. 7, 21.

28. Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 1; Taschner, in: Groeben/Thiesing (Hrsg.), Handbuch des Europäischen Rechts, Art. 100 Rn. 28.

29. VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-473.

30. VerLoren van Themaat, Fn. 5, 3-476.

31. Vignes, Fn. 6, Art. 100 Anm. 16; Langeheine, Fn. 2, Art. 100 Rn. 12.

sich in der Praxis verschiedene Angleichungsmethoden entwickelt, die eine Annäherung des innerstaatlichen Rechts mit unterschiedlicher, dem jeweiligen Regelungsgegenstand angepasster Intensität erlauben. Die Formen reichen von der "totalen Rechtsangleichung", die vereinzelt bis zur Rechtsvereinheitlichung führen kann,<sup>32</sup> über die "optionelle Rechtsangleichung" bis hin zur gegenseitigen Anerkennung nationaler Maßnahmen.<sup>33</sup> Im letzten Fall entfällt die zeitraubende Ausarbeitung von Detailregelungen. Daher wurde dieser zunächst neue Ansatz von der Kommission in ihrem Weißbuch besonders hervorgehoben und ein verstärkter Rückgriff auf diese Strategie befürwortet.<sup>34</sup> Harmonisierung im Wege wechselseitiger Anerkennung innerstaatlicher Normen stellt damit einen anerkannten Anwendungsfall des Art. 100 dar.<sup>35</sup>

## II. Die Rechtslage gemäß Art. 100b

Die nunmehr ausdrücklich in Art. 100b normierte Möglichkeit, Rechtsangleichung durch eine Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit ihrer Vorschriften herbeizuführen, ist mithin keine so neue Strategie. Ein Kompetenzzuwachs für die Gemeinschaft ist demnach nicht zu verzeichnen.

---

32. Taschner, Fn. 28, Art. 100 Rn. 31; Bruha, Fn. 7, 21.

33. Vgl. Stein/Ray/Waelbroeck, 416; Vignes nennt sogar fünf verschiedene Methoden der Rechtsangleichung, Fn. 6, Art. 100, Anm. 30.

34. Siehe Ziff. 61-73 (insbes. 65) und Ziff. 77-79 des Weißbuches.

35. Bruha, Fn. 7, 20 f und Forwood/Clough, EuLRev 11 (1986), 383-408, (394 ff).

Wichtig ist jedoch, daß sich sowohl Anwendungsbereich als auch Verfahren des Art. 100b nach Art. 100a richten. Das bedeutet, daß Art. 100b, soweit er einschlägig ist, ebenso wie Art. 100a den alten Art. 100 verdrängt.<sup>36</sup> Außerdem entscheidet der Rat auch im Rahmen von Art. 100b mit qualifizierter Mehrheit. Das Einstimmigkeitserfordernis, das bisher nach Art. 100 galt, ist entfallen. Andererseits findet das neue Kooperationsverfahren mit dem EP Anwendung.

Weiterhin ist zu beachten, daß es in das Ermessen des Rates gestellt ist, ob und in welchem Umfang er die Mitgliedstaaten zur wechselseitigen Anerkennung ihrer Normen verpflichten will, denn es handelt sich bei Art. 100b um eine "kann"-Bestimmung.

Insgesamt hat sich die Rechtslage also nur geringfügig geändert. Allerdings läßt die explizite Normierung dieser Form der Rechtsangleichung erkennen, daß sich auch die Mitgliedstaaten der Notwendigkeit bewußt sind, effektivere Methoden der Rechtsangleichung extensiv zu nutzen.<sup>37</sup>

#### C. Die neue Fassung des Art. 99

Art. 99 bildete bereits in der alten Fassung die Rechtsgrundlage zur Angleichung nationaler Vorschriften über indirekte Steuern. Er stellte damit die notwendige Ergänzung zu

---

36. Vgl. oben Kapitel 4, A., S. 75.

37. Zu dem Problem, ob Art. 100b schon vor 1992 anwendbar ist, s.o. Kapitel 2, C. II. 2., S. 55.



den Art. 95 bis 98 dar,<sup>38</sup> die die Steuererhebung nach dem sog. Bestimmungslandprinzip billigen,<sup>39</sup> welches zum Weiterbestehen von Steuergrenzen und damit von Warenkontrollen bei Grenzübertritt führt.<sup>40</sup> Diese entfallen nur bei Durchsetzung des Herkunftslandprinzips. Dies ist jedoch ohne vorherige Harmonisierung der einzelstaatlichen Steuerregeln nicht möglich.<sup>41</sup> Art. 99 a.F. bot die dazu erforderliche Ermächtigungsnorm. Ergänzend konnten Art. 100 und 101 herangezogen werden, zu deren Gunsten Art. 99 a.F. einen ausdrücklichen Vorbehalt enthielt. Dies war insbesondere für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bedeutung, die aus dem Anwendungsbereich des Art. 99 ausgeklammert sind.<sup>42</sup>

Die neue Fassung des Art.99 bringt mit einer Ausnahme weder verfahrensrechtliche, noch materiellrechtliche Änderungen. Der allgemeine Auftrag an die Kommission, zu prüfen, " wie die Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten über ...

---

38. Wägenbauer, in: Mégret/Louis/Vignes/Waelbroeck/ Wägenbauer, *Le Droit de la CEE*, Vol. 5, Art. 95-99 Anm. 10.

39. Shoup, in: Smit/Herzog (eds.), *The Law of the EEC*, Vol.3, 3-427.

Besteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip bedeutet, daß die Steuerschuld in dem Mitgliedstaat entsteht, für den die Ware bestimmt ist und in dem sie letztlich verbraucht werden soll. Deshalb ist bei grenzüberschreitenden Transaktionen eine bereits auf die Ware gezahlte Steuer zu vergüten und eine neue, den Regeln des Einfuhrlandes entsprechende Steuer zu entrichten. Dieses System ist ohne Grenzkontrollen nicht durchführbar. Im Gegensatz dazu wird beim Herkunftslandprinzip die Ware in dem Staat versteuert, aus dem sie ursprünglich stammt. Folglich ist ein späterer Grenzübertritt der Ware steuerrechtlich irrelevant. Grenzkontrollen sind damit überflüssig.

40. Andel, in: Groeben/Boeckh (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, Art. 99 Rn. 2; Shoup, Fn. 39, 3-428.

41. Shoup, Fn. 39, 3-429.

42. Shoup, Fn. 39, 3-463. Im einzelnen war das Verhältnis von Art. 99 zu den Art. 100,101 bislang umstritten. S. dazu Andel, Fn. 40, Art. 99 Rn.7-9.

indirekte Steuern ... harmonisiert werden können", <sup>43</sup> ist zwar weggefallen. Es bleibt aber nach wie vor bei dem Vorschlagsrecht der Kommission sowie der Beschlußkompetenz des Rates, der wie bisher einstimmig entscheiden muß. <sup>44</sup> Lediglich die Anhörung des Parlaments ist als neues Verfahrenselement nunmehr obligatorisch. Sie war allerdings in der Praxis schon jahrelang der Ratsentscheidung gemäß Art. 99 vorgeschaltet. Eine fehlende Beteiligung des EP kann jetzt aber zur Aufhebung des Rechtsaktes durch den EuGH gemäß Art. 174 i.V.m. Art. 173 führen. <sup>45</sup>

In materieller Hinsicht ist der Anwendungsbereich weiterhin auf die Angleichung der indirekten Steuern beschränkt. Der Zusatz "unbeschadet der Artikel 100 und 101" ist in der neuen Fassung zwar nicht mehr enthalten. Dennoch können direkte Steuern, die weder unter Art. 99 noch unter den neuen Art. 100a fallen, weiterhin auf der Basis der Generalklausel des Art. 100 harmonisiert werden, soweit sie die dortigen Voraussetzungen erfüllen. <sup>46</sup> Im Bereich der indirekten Steuern muß Art. 99 n. F. jedoch als *lex specialis* gegenüber Art. 100 angesehen werden, so daß die bisherige Praxis, Angleichungsmaßnahmen sowohl auf Art. 99 als auch auf Art. 100 zu stützen,

---

43. Art. 99 S.1 a.F.

44. Vgl. Art. 99 S.2 a.F. und Art.99 n.F.

45. Wagenbauer, in: Grabitz (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, Art. 99 Rn. 28.

46. De Ruyt, 165.

Die direkten Steuern müssen sich also vor allem "unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken."

nunmehr rechtswidrig wäre.<sup>47</sup> Neu ist die in Art. 99 enthaltene Bezugnahme auf die Zielsetzung des Art. 8a. Damit wird deutlich, daß die Harmonisierung indirekter Steuern ebenso wenig wie die Angleichung anderer nationaler Rechtsvorschriften gemäß Art. 100 einen Selbstzweck erfüllt.<sup>48</sup> Vielmehr hängt auch im Rahmen von Art. 99 die Zulässigkeit der Maßnahme von Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitserwägungen im Hinblick auf die Realisierung des Binnenmarktes ab. Da aber auch schon nach der alten Fassung des Art. 99 die Harmonisierung "im Interesse des Gemeinsamen Marktes" zu erfolgen hatte, dessen wesentliche Elemente jetzt in Art. 8a mit dem Begriff "Binnenmarkt" zusammengefaßt werden, bedeutet die neue Formulierung keine Änderung der Rechtslage.<sup>49</sup> Art. 99 ist jetzt knapper und präziser formuliert. Die materiellen Kompetenzen sind jedoch unverändert geblieben.

---

47. Vgl. Wägenbauer, Fn. 45, Art. 99 Rn. 20/21; a.A. wohl de Ruyt, der von einer generellen Anwendbarkeit des Art. 100 im Steuerbereich ohne Begrenzung auf indirekte Steuern auszugehen scheint, 165.

Die Abgrenzung der beiden Ermächtigungsgrundlagen ist deshalb von Bedeutung, weil gem. Art. 99 alle Handlungsformen zulässig sind, während Art. 100 auf die RL begrenzt ist.

48. Wägenbauer, Fn. 45, Art. 99 Rn. 2 u. 10.

49. Vgl. auch Wägenbauer zu dem Begriff "im Interesse des Gemeinsamen Marktes", Fn. 38, Art. 99 Anm. 7.

#### SCHLUSSBEMERKUNG

Mit Inkrafttreten der EEA wurden die Gründungsverträge erstmals seit Bestehen der Europäischen Gemeinschaften in derart weitreichender und umfassender Weise geändert. Denn neben den institutionellen Vorschriften wurde auch das materielle Recht erheblich modifiziert.<sup>1</sup>

Allerdings läßt die EEA auf den ersten Blick Einheitlichkeit und Logik im Inhalt vermissen und wirkt trotz ihres Namens eher wie ein Stückwerk.<sup>2</sup> Vor allem die sechs Politikbereiche des EWG-Vertrages scheinen recht beziehungslos nebeneinander zu stehen. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß sie sinnvolle, zum Teil sogar notwendige Ergänzungen des Kernstücks der Akte, d.h. der Bestimmungen zur Verwirklichung der des Binnenmarktes sind. Die vollständige Öffnung der Märkte und die Beseitigung jeglicher Hindernisse für den zwischenstaatlichen Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und

- 
1. Frühere Vertragsänderungen betrafen vorwiegend die Institutionen. Die wichtigsten sind das Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 25.3.1957 (Zusammenlegung von Versammlung und Gerichtshof), der Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften v. 8.4.1965 (Fusionsvertrag, ABl. 152/1967, 2), der Beschluß des Rates über das System der eigenen Mittel der Gemeinschaften v. 21.4.1970 (ABl. L 94/1970; geändert durch Ratsbeschluß v. 7.5.1985) sowie der Beschluß des Rates über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung v. 20.9.1976 (ABl. L 278/1976, 1).
  2. Wessels spricht sogar von "Flickschusterei", Integration 9 (1986), 65-79 (74).

Kapitalverkehr ist ohne begleitende Maßnahmen auf regional-politischem Gebiet, im Umweltschutzrecht, im Sozialbereich und in der Wirtschafts- und Währungspolitik nicht realisierbar. Zumindest könnten dadurch die bisher erreichten wirtschaftlichen Fortschritte und Standards und damit der "acquis communautaire" gefährdet werden. Die Zusammenarbeit im Technologiesektor dient der zusätzlichen Förderung und Stärkung des gemeinschaftlichen Wirtschaftspotentials. Außerdem hat das Vorgehen in einem Bereich natürlich erhebliche Auswirkungen auf die anderen Politiken. Die jeweiligen Situationen in den einzelnen Tätigkeitsfeldern bedingen und beeinflussen sich wechselseitig. Es besteht somit ein innerer Zusammenhang zwischen allen sechs Politikbereichen, der der Verbindung der Regelungen in der vorliegenden Form ihre Berechtigung verleiht.

Bezüglich der außer dem Binnenmarkt behandelten Politikfelder ist zusammenfassend festzuhalten, daß wesentlich neue Regelungsbefugnisse nicht geschaffen wurden.

- Für eine gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik fehlt es nach wie vor an einer zentralen Entscheidungskompetenz der EG. Diese kann lediglich durch ein förmliches Vertragsänderungsverfahren gemäß Art. 236 begründet werden.
- Im Sozialbereich liegt der Fortschritt in der Schaffung einer Rechtsgrundlage, die dem Rat den Erlass bestimmter Richtlinien mit qualifizierter Mehrheit gestattet. Eine Erweiterung der materiellen Kompetenzen ist damit nicht verbunden, denn entsprechende Richtlinien hätten auch schon auf der Basis von Art. 100 oder Art. 235 verabschiedet werden können, wenn auch nur durch einstimmigen Beschluß.
- Die Sektoren Regionalpolitik, Umweltschutz und Forschung und Technologie wurden erstmals ausdrücklich im Vertrag

geregelt. Aber auch hier haben sich die materiellen Rechtsetzungsbefugnisse nicht verändert. Der Gemeinschaft werden hauptsächlich Koordinierungsrechte zugestanden, die bereits vorher anerkannt waren und vor allem auf der Grundlage von Art. 235 ausgeübt wurden. Die neuen Vorschriften kodifizieren also in erster Linie die bestehende Praxis<sup>3</sup> und dienen damit der Klarstellung der Rechtslage.

In Bezug auf den Binnenmarkt selbst sind zwei wichtige Modifikationen zu verzeichnen. Zunächst haben sich die materiellen Kompetenzen in einem Punkt erweitert. Da die Herstellung einer allgemeinen, nicht mehr funktional begrenzten Personenverkehrsfreiheit nunmehr Vertragsziel ist, kann der Rat aufgrund von Art. 100, 235 jetzt entsprechende Maßnahmen erlassen.

Weiterhin haben sich für einen großen Teilbereich von Rechtsakten zur Verwirklichung der Grundfreiheiten die Abstimmungsmodalitäten verbessert. Die zentrale Neuerung ist hier die Einführung des Art. 100a, wonach der Rat Rechtsangleichungsakte mit qualifizierter Mehrheit verabschieden kann. Dieser entscheidende Schritt nach vorn im Verhältnis zum Einstimmigkeitsprinzip des Art. 100 konnte jedoch nur gegen den Preis zusätzlicher Schutzklauseln für die Mitgliedstaaten erkaufte werden. Es sind vor allem diese Schutzvorschriften gewesen, die Kritik hervorgerufen und die EEA zu einem der umstrittensten europäischen Abkommen der letzten Jahre gemacht haben.

Es ist nicht zu leugnen, daß mit den Schutzklauseln, die Ausnahmen für einzelne Regionen erlauben oder die Anwendung abweichenden nationalen Rechts in einzelnen Mitgliedstaaten

---

3. Wessels, Fn. 2, 70.

gestatten, eine Gefahr für die Einheit der Gemeinschaftsrechtsordnung begründet wurde. Andererseits darf nicht übersehen werden, daß die Sonderregelungen in jedem Fall nur vorübergehender bzw. vorläufiger Art sein dürfen. Für Ausnahmeregelungen und Schutzmaßnahmen ergibt sich dies unmittelbar aus dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften.<sup>4</sup> Das bedeutet, daß alle Mitgliedstaaten an das im jeweiligen Rechtsakt normierte Angleichungsziel gebunden sind. Lediglich die Frist, innerhalb derer dieses Ziel erreicht werden muß, ist unterschiedlich lang ausgestaltet.

Aber auch im Falle, daß Mitgliedstaaten divergierendes nationales Recht anwenden dürfen, soll die Abweichung im Ergebnis nur temporär sein. Denn hier ist zusätzlich zu den speziellen, in der einzelnen Harmonisierungsmaßnahme festgelegten Anforderungen, die der betreffende Staat nicht erfüllt, die Zielsetzung des Art. 8a zu berücksichtigen. Da einerseits derartige Unterschiede zwischen der mitgliedstaatlichen und der gemeinschaftlichen Rechtsordnung der Realisierung des Binnenmarktes im Wege stehen, andererseits die jeweiligen Mitgliedstaaten gerade wegen der Schutzklausel nicht gezwungen werden können, ihre hohen Standards abzusenken, müssen die anderen Staaten im Interesse des gemeinsamen Ziels des Art. 8a letztendlich nachziehen. Mit anderen Worten gibt es auch hier theoretisch einen Zeitpunkt, an dem alle Mitglieder dasselbe Recht anwenden werden.

Wesentlich ist, daß in beiden Situationen ein gemeinschaftlich festgelegtes Ziel existiert, dem alle Staaten verpflichtet sind. Die Schutzklauseln ermöglichen den weiterentwickelten Staaten ein schnelleres Voranschreiten, so daß der Fortschritt nicht durch schwächer entwickelte Volkswirtschaften gebremst

---

4. Art. 8c S.2; Art. 100a Abs. 5.

wird. Gleichzeitig ist die Gemeinschaft verpflichtet, durch gemeinsame Aktionen zum Abbau der Schwierigkeiten beizutragen, die das Zurückbleiben der übrigen Mitglieder bedingen.<sup>5</sup> In diesem Sinne enthalten die neuen Regelungen die wesentlichen Elemente des Konzepts der "abgestuften Integration"<sup>6</sup> und kommen dieser Modellvorstellung damit sehr nahe.<sup>7</sup> Das gilt natürlich in erster Linie für die schrittweise Integration der Einzelmärkte unter Zulassung von Ausnahmeregelungen im Sinne von Art. 8c S. 2.<sup>8</sup> Denn die Aufrechterhaltung eines höheren Schutzniveaus in Abweichung von der Harmonisierungsmaßnahme kann natürlich nicht direkt als schnelleres Fortschreiten in Richtung auf das Integrationsziel angesehen werden, widerspricht das nationale Recht doch gerade dem zunächst geltenden Angleichungszweck. Die integrationsdynamische Wirkung ergibt sich aber mittelbar aus der Verknüpfung zweier Faktoren, nämlich der Tatsache, daß es ein übergeordnetes Ziel gibt (Verwirklichung des Binnenmarktes) und dem Umstand, daß ein Absenken der nationalen Standards im Regelfall nicht verlangt werden kann. Insoweit verkörpert auch die Schutzklausel des

---

5. Vgl. Art. 130a, 130b.

6. Gemeint ist hier ein Modell, das Anfang der achtziger Jahre im Rahmen eines Forschungsprojekts des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg entwickelt wurde; siehe dazu Scharrer, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, 1-25 (18).

7. Ähnl. Jacqué, RTDE 22 (1986), 575-612 (584); a.A. Erbek/Läufer EA 41 (1986), 173-184 (180).

8. Hierbei ist anzumerken, daß nach der Konzeption der Arbeitsgruppe nur unbefristete Ausnahmen als abgestufte Integration gelten. Grabitz/Iliopoulos, in: Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, 31-45 (40). Außerdem wird bei diesem Modell im Gegensatz zu den Anforderungen des Art. 8c auf objektive Gründe für das Zurückbleiben weitgehend verzichtet. Vgl. Scharrer, Fn. 6, 21.



Art. 100a Abs. 4 die Idee der abgestuften Integration.<sup>9</sup>

Demnach ist die Erwartung nicht unberechtigt, daß von den neuen Artikeln wichtige, positive Wirkungen ausgehen werden, die dem Modell generell zugeschrieben werden.<sup>10</sup> Die Möglichkeit des schnelleren Fortschreitens einzelner in Verbindung mit der Verpflichtung, das Nachrücken der anderen gemeinschaftlich zu fördern, kann zu einem bedeutsamen Motivationsfaktor werden. Hochentwickelte Volkswirtschaften sehen sich bei ihrem Voranschreiten nicht durch andere Staaten gehemmt, deren Wirtschaftskraft noch nicht ausreicht, um im gleichen Tempo mitzuziehen. Andererseits müssen die schwächeren Staaten und Regionen nicht fürchten, daß sich durch den Fortschritt der übrigen der Abstand ständig vergrößert, so daß für sie selbst das Aufholen unmöglich wird. Denn bei ihren diesbezüglichen Bemühungen werden sie von der Gemeinschaft unterstützt. So bietet das abgestufte Vorgehen für alle Mitgliedstaaten Vorteile. Dies erlaubt eine dynamische Entwicklung der Gemeinschaft, die dem europäischen Integrationsprozeß entscheidende Impulse geben kann.

Insgesamt ist die EEA deshalb trotz zahlreicher berechtigter Kritikpunkte<sup>11</sup> positiv zu bewerten. Der Regierungskonferenz ist es gelungen, mit der EEA ein politisches Signal zu setzen und zugleich die rechtlichen Voraussetzungen für eine engere

---

9. Entsprechendes gilt für Art. 118a Abs. 3. Demgegenüber wirkt Art. 130I in Richtung auf eine "géométrie variable"; Hrbek/Läuffer, Fn. 7, 178; Wessels, Fn. 2, 70. Denn die sogenannten Zusatzprogramme ermöglichen einzelnen Staaten ein eigenständiges Vorgehen, ohne daß sie dabei an eine gemeinschaftliche Zielsetzung gebunden wären, die auch die übrigen Mitglieder verpflichtet, sich später an dem Projekt zu beteiligen, vgl. auch Scharrer, Fn. 6, 16.

10. S. Scharrer, Fn. 6, 19.

11. Zu den möglichen negativen Auswirkungen des Modells der "abgestuften Integration" s. Scharrer, Fn. 6, 22-24.

Verbindung der Mitgliedstaaten zu schaffen. Dieses positive Urteil wird durch einen Blick auf die jüngste Praxis bestätigt. Seit Inkrafttreten der EEA wurden beispielsweise siebzehn Rechtsakte vom Rat auf der Basis von Art. 100a verabschiedet. Die Schutzklausel des Art. 100a Abs. 4 wurde bislang kein einziges Mal geltend gemacht. Der Europäische Rat beschloß im Juni 1988 die Einsetzung einer Arbeitsgruppe, die über die Errichtung eines europäischen Zentralbanksystems beraten soll. Dies deutet darauf hin, daß der politische Wille, die neu geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten voll zu nutzen, durchaus vorhanden ist. Die EEA bietet die Chancen, ein Erfolg zu werden.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Aufsätze

- Bardong, Otto; Die Einheitliche Europäische Akte. Chancen und Gefahren für die Politik, Europäische Zeitung 38 (1987), Nr. 10, 20-22
- Biehl, Dieter; Die Einheitliche Europäische Akte: Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Integration 9 (1986), 115-120
- Bruha, Thomas; Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch "Neue Strategie"?, ZaÖRV 46 (1986), 1-30
- Delors, Jacques; Europa und die Einheitliche Akte: Ein Augenblick der Wahrheit, Neunter Jean-Monnet-Vortrag, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz, 21. November 1986
- Ehlermann, Claus-Dieter; Die Reform der Organe, Integration 9 (1986), 101-107
- ders.; The Internal Market Following the Single European Act, CMLRev 24 (1987), 361-404
- Flynn, James; How Will Article 100 A (4) Work? A Comparison With Article 93, CMLRev 24 (1987), 689-707
- Forwood, Nicholas; Clough, Mark; The Single European Act and Free Movement. Legal Implications of the Provisions for the Completion of the Internal Market, EuLRev 11 (1986), 383-408
- Glaesner, Hans-J.; Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 21 (1986), 119-152
- Grabitz, Eberhard; Rechtliche Bewertung, Integration 9 (1986), 95-100
- Greenwood, Christopher; Constitutional Reform in the EEC, CLJ 46 (1987), 1-4
- Gulmann, Claus; The Single European Act - Some Remarks from a Danish Perspective, CMLRev 24 (1987), 31-40
- Erbek, Rudolf; Läufer, Thomas; Die Einheitliche Europäische Akte, EA 41 (1986), 173-184
- Jacqué, Jean-Paul; L'Acte Unique Européen, RTDE 22 (1986), 575-612

- Klein, Eckart; Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften, DÖV 39 (1986), 951-957
- Krämer, Ludwig; The Single European Act And Environment Protection: Reflections on Several New Provisions in Community Law, CMLRev 24 (1987), 659-688
- Lahr, Rolf; Die Legende vom "Luxemburger Kompromiß", EA 38 (1983), 223-232
- Lodge, Juliet; The Single European Act: Towards a New Euro- Dynamism?, JCMS 24 (1986), 203-221
- Meier, Gert; Einheitliche Europäische Akte und freier EG-Warenverkehr, NJW 40 (1987), 537-542
- Murphy, Finbarr, The Single European Act (part I and II), The Irish Jurist 20 (1985), 17-42 u. 239-263
- Pescatore, Pierre; Die "Einheitliche Europäische Akte". Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, EuR 21 (1986), 153-169
- ders., Some Critical Remarks on the "Single European Act", CMLRev 24 (1987), 9-18
- Sälzer, Bernhard; Die Einheitliche Europäische Akte: Die neuen Vertragsartikel Forschung und technologische Entwicklung, Integration 9 (1986), 121-125
- Scharrer, Hans-Eckart; Der Binnenmarkt, Integration 9 (1986), 108-114
- Schwarze, Jürgen; Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, EuR 18 (1983), 1-39
- Sedemund, Joachim; Montag, Frank; Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 40 (1987), 546-552
- Seidel, Martin; Die Bedeutung des Art. 100a der Einheitlichen Europäischen Akte für die zukünftige Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, Comité des constructeurs d'automobiles du Marché Commun, Die Einheitliche Europäische Akte und die Zukunft der Rechtsangleichung in der EWG, Brüssel, 18. November 1986, 53-71 (Conference Paper)
- Steindorff, Ernst; Gemeinsamer Markt als Binnenmarkt, ZHR 150 (1986), 687-704
- Toth, A.G.; The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act, CMLRev 23 (1986), 803-812

Wessels, Wolfgang; Die Einheitliche Europäische Akte - Zementierung des Status quo oder Einstieg in die Europäische Union?, Integration 9 (1986), 65-79

de Witte, Bruno; The Reform of the European Regional Development Fund, CMLRev 23 (1986), 419-440

## 2. Kommentare, Lehrbücher und Sammelwerke

Beutler, Bengt; Bieher, Roland; Pipkorn, Jörn, Strell, Jochen; Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik - , 3.Auflage, Baden-Baden 1987

Bleckmann, Albert, Europarecht, 4. Auflage, Köln-Berlin-Bonn-München 1985

Grabitz, Eberhard (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 1. Ergänzungslieferung zu 2. Grundlieferung, München, September 1987

ders. (Hrsg.), Abgestufte Integration, 1. Auflage, Kehl am Rhein-Strasbourg 1984 (Schriftenreihe Europa-Forschung/Band 8)

v. d. Groeben, Hans; v. Boeckh, Hans; Thiesing, Jochen; Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.); Kommentar zum EWG-Vertrag, Band 1 u. Band 2, 3. Auflage, Baden-Baden 1983

v. d. Groeben, Hans; Thiesing, Jochen; Ehlermann, Claus-Dieter (Hrsg.); Handbuch des Europäischen Rechts, Bände 2, 9 u. 15 A, Stand: 217. Lieferung, Baden-Baden, Juni 1985

Institut d'études européennes. Université Libre de Bruxelles (éd.); L'Acte Unique Européen, Bruxelles, 1er mars 1986 (Journée d'études)

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.); Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, Luxemburg 1983 (Amt für amtliche Veröffentlichungen)

Mégret, Jacques; Louis, Jean-Victor; Vignes, Daniel; Waelbroeck, Michel; Wägenbauer, R.; Le droit de la Communauté Economique Européenne, Volume 5 (Dispositions fiscales. Rapprochement des législations.), Bruxelles 1973

de Ruyt, Jean; L'Acte Unique Européen, Bruxelles 1987

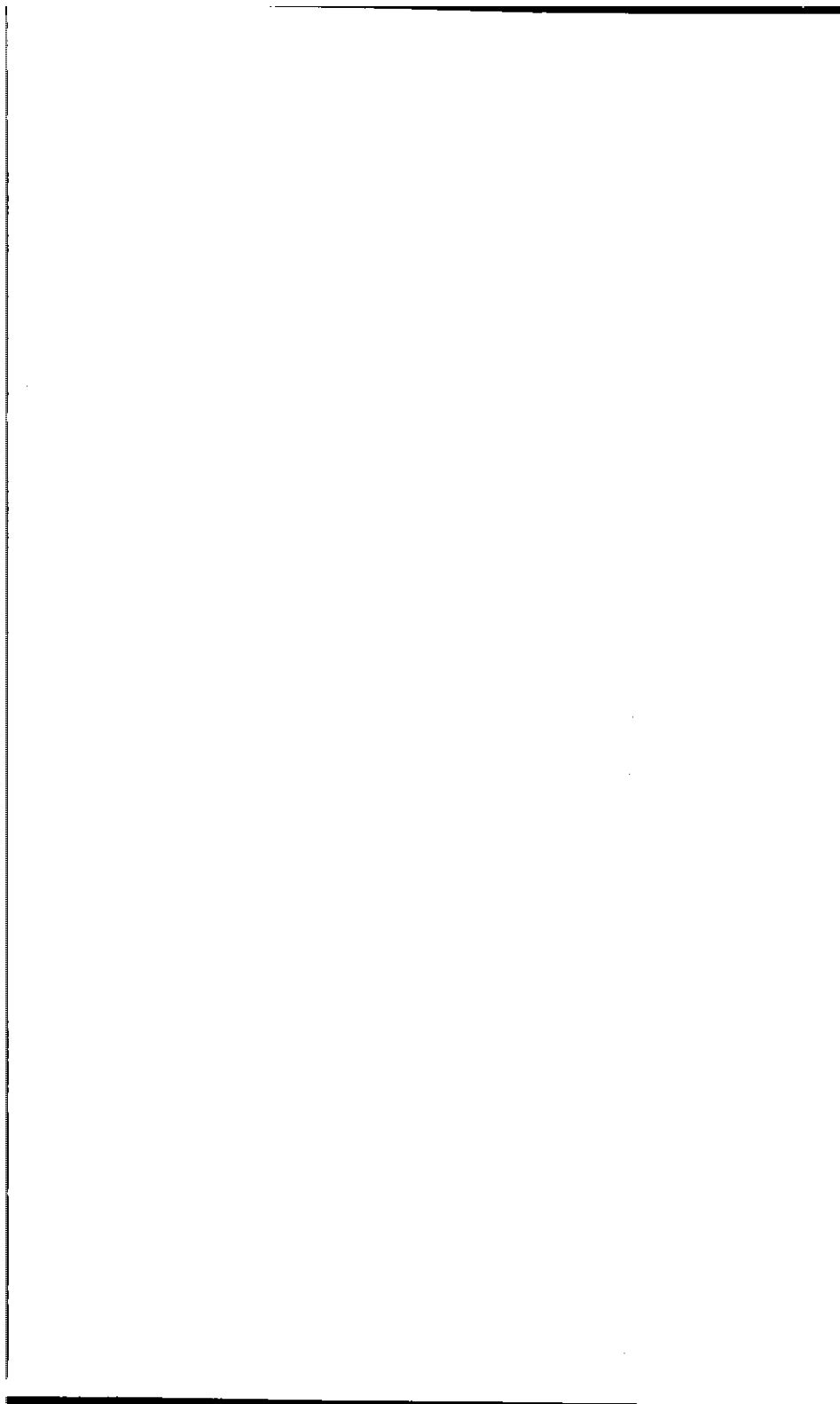
Schwarze, Jürgen; Bieher, Roland (Hrsg.); Eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 1984

Smil, Hans; Herring, Peter (eds.): The Law of The European Economic Community, Volume 1, New York, Stans: Juni 1985

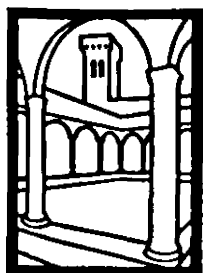
Stein, Eric; Hay, Peter; Macleod, Michel: European Community Law and Institutions in Perspective, Indianapolis 1976

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amteblatt der Europäischen Gemeinschaften
Ann.	Anmerkung
bspw.	beispielsweise
Bull. EG	Bulletin der Kommission der Europäischen Gemeinschaften
bzw.	beziehungsweise
CLJ	The Cambridge Law Journal
CMLRev	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EA	Europa-Archiv
ECU	European Currency Unit
EZA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EPWZ	Europäischer Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit
EG	Europäische Gemeinschaften
EIB	Europäische Investitionsbank
EPZ	Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik (Europäische Politische Zusammenarbeit)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuLRev	European Law Review
EuR	Europarecht
EWF	Europäischer Währungsfonds
EWS	Europäisches Währungssystem
Fn.	Fußnote
i.B.	im übrigen
i.V.m.	in Verbindung mit
JCMSt	Journal of Common Market Studies
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RTDE	Revue trimestrielle du droit européen
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs
sog.	sogenannte/r
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
z.B.	zum Beispiel
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht







# **EUI WORKING PAPERS**

EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

A complete list and copies of Working Papers can be obtained free of charge - depending on the availability of stocks - from:

**The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I - 50016 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy**

**Please use order form overleaf**

**PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE**

To           The Publications Officer  
European University Institute  
Badia Fiesolana  
I - 50018 San Domenico di Fiesole (FI)  
Italy

From       Name .....  
            Address .....  
            .....  
            .....  
            .....

**Please send me:**

- ☐ a complete list of EUI Working Papers  
☐ the following EUI Working Paper(s):

No.: .....

Author, title: .....  
.....  
.....  
.....  
.....

Date: .....

Signature: .....



- 87/315: Serge NOIRET      Nuovi motivi per studiare i meccanismi delle leggi elettorali. Una riflessione metodologica a proposito della legge del 1919 in Italia
- 87/316: Alain GOUSSOT      Les sources internationales de la culture socialiste italienne à la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle. Problèmes de la composition de l'idéologie du PSI et ses rapports avec la circulation des idées en Europe
- 87/317: Eamonn NOONAN      Württemberg's exporters and German protection, 1931-36
- 87/318: Jean-Pierre CAVAILLE      Theatrum Mundi. Notes sur la théâtralité du Monde Baroque.
- 87/319: Peter RAPPOPORT and Lucrezia REICHLIN      Segmented Trends and Nonstationary Time Series
- 87/320: Douglas GALE      A Strategic Model of Labor Markets with Incomplete Information
- 87/321: Gianna GIANNELLI      A Monopoly Union Model of the Italian Labour Market
- 87/322: Keith PILBEAM      Sterilization and the Profitability of UK Intervention 1973-86
- 87/323: Alan KIRMAN      The Intrinsic Limits of Modern Economic Theory
- 87/324: Andreu MAS-COLELL      An Equivalence Theorem for a Bargaining Set
- 88/325: Angela GROPPi      "La classe la plus nombreuse, la plus utile et la plus précieuse". Organizzazione del lavoro e conflitti nella Parigi rivoluzionaria.
- 88/326: Bernd MARIN      Qu'est-ce que c'est "Le Patronat"? Quelques enjeux théoriques et observations empiriques
- 88/327: Jean BLONDEL      Decision-Making Processes, Conflicts, and Cabinet Government \*
- 88/328: Ida KOPPEN      The European Community's Environment Policy.  
From the Summit in Paris, 1972,  
to the Single European Act, 1987 \*

- |   |  |
|---|--|
| 88/329: Dalia MARIN                         | Assessing Structural Change: The Case of Austria *   |
| 88/330: Milica UVALIC                       | "Shareholding" in Yugoslav Theory and Practice   |
| 88/331: David CANNING                       | Convergence to Equilibrium in a Sequence of Games with Learning  |
| 88/332: Dalia MARIN                         | Trade and Scale Economies. A causality test for the U.S., Japan, Germany and the UK  |
| 88/333: Keith PILBEAM                       | Fixed versus Floating Exchange Rates Revisited   |
| 88/334: Hans Ulrich Jessurun d'OLIVEIRA     | Die EWG und die Versalzung des Rheins  |
| 88/335: Felix Fitzroy and Kornelius Kraft   | Piece Rates with Endogenous Monitoring Some Theory and Evidence  |
| 88/336: Norbert LORENZ                      | Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften - verfassungsrechtliche Chancen und Grenzen einer europäischen Integration erläutert am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens - |
| 88/337: Domenico Mario NUTI                 | On Traditional Cooperatives and James Meade's Labour-Capital Discriminating Partnerships   |
| 88/338: Pietro REICHLIN and Paolo SICONOLFI | Government Debt and Equity Capital in an Economy with Credit Rationing   |
| 88/339: Alfred STEINHERR                    | The EMS with the ECU at Centerstage: A proposal for reform of the European Exchange rate system  |
| 88/340: Frederick VAN DER PLOEG             | Monetary and Fiscal Policy in Interdependent Economies with Capital Accumulation, Death and Population Growth  |
| 88/341: David CANNING                       | Optimal Monetary Policy in an Economy without a Forward Market for Labour  |
| 88/342: Gunther TEUBNER                     | "And God Laughed..." Indeterminacy, Self-Reference and Paradox in Law  |
| 88/343: Jean BLONDEL                        | Ministerial Careers in Western European Governments  |

\* :Working Paper out of print

- |  |   |
|--|---|
| 88/344: Joerg MAYER  | Intervention Mechanisms and Symmetry<br>in the EMS  |
| 88/345: Keith PILBEAM  | Exchange Rate Management and the Risk<br>Premium  |
| 88/346: Eftisio ESPA   | The Structure and Methodology of<br>International Debt Statistics   |
| 88/347: Francesc MORATA and<br>and Jaume VERNET                                      | Las Asambleas Regionales en Italia<br>y España: Organización Institucional<br>y Reglas de Funcionamiento                      |
| 88/348: Milica UVALIC  | The Investment Behaviour of the<br>Labour-Managed Firm: An Econometric<br>Analysis  |
| 88/349: Massimo PANEBIANCO   | Inter-Regional Co-Operation in the<br>North-South Dialogue<br>Latin America and the European<br>Community                     |
| 88/350: Gregorio ROBLES  | La Cour de Justice des CE et les<br>Principes Généraux du droit   |
| 88/351: Alan KIRMAN  | On Ants and Markets   |
| 88/352: Gianna GIANNELLI   | Labour Demand, Pricing and Investment<br>Decisions in Italy: An Econometric<br>Analysis                                       |
| 88/353: Niall O'HIGGINS  | The Progressivity of Government Taxes<br>and Benefits in Ireland: A Comparison<br>of Two Measures of Redistributive<br>Impact |
| 88/354: Christian JOERGES  | Amerikanische und deutsche<br>Traditionen der soziologischen<br>Jurisprudenz und der Rechtskritik                             |
| 88/355: Summary of Conference,<br>debates and abstracts<br>of selected interventions | The Future Financing of the EC Budget:<br>EPU Conference 16-17 October 1987   |
| 88/356: Mary MCCARTHY and<br>Lucrezia REICHLIN                                       | Do Women Cause Unemployment?<br>Evidence From Eight O.E.C.D. Countries  |
| 88/357: Richard M. GOODWIN   | Chaotic Economic Dynamics   |
| 88/358: Fernando PACHECO<br>Eriç PEERE and<br>Francisco S. TORRES                    | Duopoly Under Demand Uncertainty  |
| 88/359: Jaakko NOUSIAINEN  | Substance and Style of Cabinet<br>Decision-Making   |

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

NOVEMBER 1988

- |                             |  |
|-----------------------------|--|
| 88/360: Domenico Mario NUTI | Economic Relations between the<br>European Community and CMEA  |
| 88/361: Domenico Mario NUTI | Remonetisation and Capital Markets in<br>the Reform of Centrally Planned<br>Economies                                      |
| 88/362: Domenico Mario NUTI | The New Soviet Cooperatives: Advances<br>and Limitations   |
| 88/363: Reiner GRUNDMANN    | Marx and the Domination of Nature<br>Alienation, Technology and Communism  |
| 88/364: Tony PROSSER        | The Privatisation of Public<br>Enterprises in France and Great<br>Britain<br>The State, Constitutions and Public<br>Policy |

